

Rikosseuraamuslaitoksen rakenteiden ja toiminnan arviointi

Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2019:14

Rikosseuraamuslaitoksen rakenteiden ja toiminnan arviointi

Arviointiraportti Jussi Kleemola, Jukka Honkavaara, Janne Sonkamo

Oikeusministeriö

ISBN PDF: 978-952-259-751-9

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	18.4.2019	
Tekijät	Jussi Kleemola, Jukka Honkavaara, Janne Sonkamo		
Julkaisun nimi	Rikosseuraamuslaitoksen rakenteiden ja toiminnan arviointi		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2019:14		
Diaari/hankenumero	VN/6905/2018	Teema	Selvityksiä ja ohjeita
ISBN PDF	978-952-259-751-9	ISSN PDF	2490-0990
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-751-9		
Sivumäärä	64	Kieli	suomi
Asiasanat	hallinto, organisaatio, Rikosseuraamuslaitos		
Tiivistelmä <p>Arvioinnin kohteina ovat Rikosseuraamuslaitoksen (Rise) ohjaus- ja johtamisjärjestelmä, organisaatorakenne ja hallinto sekä niihin liittyvän tuottavuuspotentiaalin tunnistaminen. Strategian, ydintoiminnan ja asetettujen vaikuttavuustavoitteiden toimeenpanokyvyn osalta Risen toiminnan voidaan kokonaisuutena arvioida olevan hyvällä tasolla. Todellinen tuottavuuspotentiaali liittyy toimipisteverkoston uudistamiseen ja toiminnan keskittämiseen nykyisestä sekä sijoittamiseen lähelle yhteiskunnan muuta palveluverkkoa ja väestökeskittymiä. Risessä on toteutettu laajat tuottavuusohjelmat, eikä merkittäviä uusia kustannussäästökohteita ole tunnistettavissa ilman toimipisteverkon uudistamista.</p> <p>Toimeenpanokykyä kehittämällä voidaan edistää yhteiskunnallisesti hyvinkin merkittävien hyötyjen syntymistä, joiden osalta taloudelliset vaikutukset näkyvät pääosin Risen ulkopuolella. Keskeiset toimeenpanokykyä heikentävät ongelmat liittyvät epäyhtenäisiin käytäntöihin ja toimintamallien puuttumiseen. Nykyinen tulohajausprosessi antaa työkalut toimeenpanokäytännölle ohjaukselle, mutta asetettujen tavoitteiden seurantaa sekä johtamista tulee vahvistaa. Toimintakulttuurin jännitteet heijastavat Rikosseuraamuslaitoksen strategian painopisteen muuttumista yhä voimallisemmin uusintarikollisuuden ennaltaehkäisyyn tähtäävään toimintaan. Muutosta ei ole onnistuttu viemään läpi yhtenäisesti ja ymmärrettävästi koko organisaatioon.</p> <p>Koulutuskeskuksen ja keskushallinnon välistä sidettä tulisi vahvistaa. Aluehallinnon ja keskushallinnon tehtävänjakoa tukitehtävissä olisi hyvä tarkastella uudestaan ja tehtäviä keskittää. Arviointikeskukset tulisi yhdistää valtakunnallisesti johdetuksi yhdeksi kokonaisuudeksi. Keskittämällä voitaisiin saavuttaa tuottavuushyötyjä sekä edistää toiminnan yhdenmukaisuutta ja toimeenpanokykyä. Eri toimintojen välistä yhteistyötä tulisi tiivistää samoin kuin sidosryhmäyhteistyötä.</p>			
Kustantaja	Oikeusministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet		18.4.2019
Författare	Jussi Kleemola, Jukka Honkavaara, Janne Sonkamo		
Publikationens titel	Utvärdering av Brottspåföljdsmyndighetens verksamhet och strukturer		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2019:14		
Diarie-/projektnummer	VN/6905/2018	Tema	Utredningar och anvisningar
ISBN PDF	978-952-259-751-9	ISSN PDF	2490-0990
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-751-9		
Sidantal	64	Språk	finska
Nyckelord	förvaltning, organisation, Brottspåföljdsmyndigheten		
Referat <p>Denna utvärdering gäller Brottspåföljdsmyndighetens styrnings- och ledningssystem, organisationsstruktur och förvaltning samt identifieringen av produktivitetspotentialen i anslutning till dem. När det gäller förmågan att verkställa strategin, kärnverksamheten och effektmålen kan Brottspåföljdsmyndighetens verksamhet som helhet bedömas vara på en god nivå. Den verkliga produktivitetspotentialen ligger i en reform av nätet av verksamhetsställen och en centralisering av verksamheten jämfört med nuläget samt i placeringen av verksamhetsställena nära samhällets övriga servicenät och befolkningskoncentrationer. Brottspåföljdsmyndigheten har genomfört omfattande produktivitetsprogram, och man har inte identifierat några betydande nya inbesparingar som skulle kunna uppnås utan att en reform av nätet av verksamhetsställen görs.</p> <p>Genom att utveckla verkställighetsförmågan kan man främja att samhälleligt betydande nyttoeffekter uppstår, och de ekonomiska verkningarna av dessa är i regel synliga utanför Brottspåföljdsmyndighetens verksamhet. De centrala problem som försämrar verkställighetsförmågan hänför sig till oenhetlig praxis och avsaknaden av verksamhetsmodeller. Den nuvarande resultatstyrningsprocessen ger möjligheter till styrning som har verkställighetsförmåga, men uppföljningen av målen bör stärkas, liksom också ledningen. Det faktum att tyngdpunkten i Brottspåföljdsmyndighetens strategi förskjutits mot en starkare betoning på verksamhet som förebygger återfall i brott återspeglas i spänningar i verksamhetskulturen. Man har inte lyckats genomföra förändringen på ett enhetligt och begripligt sätt i hela organisationen.</p> <p>Bandet mellan Brottspåföljdsmyndighetens utbildningscentrum och centralförvaltning bör stärkas. Uppgiftsfördelningen mellan centralförvaltningen och regionförvaltningen bör ses över när det gäller stöduppgifter, och man bör centralisera dessa uppgifter. Utvärderingscentrumen bör slås samman till en enda nationellt ledd helhet. Genom centraliseringar kan man nå produktivitetsvinster och främja verksamhetens enhetlighet och verkställighetsförmåga. Samarbetet mellan de olika funktionerna bör bli tätare, liksom också samarbetet med intressentgrupper.</p>			
Förläggare	Justitieministeriet		
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Arviointihanke ja arvioinnin toteutus	7
1.1	Arvioinnin kohde.....	7
1.2	Arvioinnin lähtökohdat ja tavoitteet.....	7
1.2.1	Arviointikysymykset	8
1.3	Arvioinnin toteutus.....	9
1.3.1	Arvioinnin eteneminen ja aikataulu	9
1.3.2	Kirjallinen aineisto.....	10
1.3.3	Haastattelut ja kyselyt.....	12
1.3.4	Työpajat ja muut tilaisuudet.....	13
1.4	Arvioinnin viitekehys.....	13
2	Tarkastelu arvioinnin osa-alueittain	15
2.1	Strategia.....	15
2.1.1	Strategisen päätavoitteen, yhteiskunnallisen vaikuttavuuden toteutuminen.....	15
2.1.2	Strategiset tavoitteet 2019–2022.....	16
2.2	Toimintakulttuuri	20
2.3	Tehtävät ja palvelut	22
2.4	Johtaminen ja toiminnan kehittäminen	24
2.5	Tukiprosessien järjestäminen.....	26
2.6	Organisaatio	28
2.7	Osaamisen hallinta.....	32
2.8	Miten rikosseuraamustoiminnot on järjestetty muissa vertailumaissa?	36
2.8.1	Ruotsi – Kriminalsvården.....	36
2.8.2	Norja – Kriminalomsorgen	38
2.8.3	EuroPris.....	40

3	Kokoava arvio ja johtopäätökset.....	42
3.1	Kokoava arvio	42
3.1.1	Strategisten tavoitteiden toimeenpanokyky	42
3.1.2	Toimeenpanokyvyn edistäminen	44
3.1.3	Syngiat yhteiskunnan palvelujärjestelmien kanssa	53
3.1.4	Tukiprosessien järjestäminen	56
3.2	Tunnistettu tuottavuuspotentiaali.....	57
4	Kehittämissuositukset	61

1 Arviointihanke ja arvioinnin toteutus

1.1 Arvioinnin kohde

Arvioinnin kohteena olevan Rikosseuraamuslaitoksen perustehtävät ovat:

- panna täytäntöön nuorisorangaistus, yhdyskuntapalvelu, valvontarangaistus, ehdoton vankeusrangaistus ja sakon muuntorangaistus
- huolehtia tutkintavankeuden toimeenpanosta ja
- panna täytäntöön ehdollisen vankeuden ohessa valvontaan tuomittujen nuorten rikostentekijöiden ja ehdonalaiseen vapauteen päästettyjen valvonta.

Rikosseuraamuslaitos toteuttaa perustehtävänsä lisäämällä tuomittujen ja vankien valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan, edistämällä heidän elämänhallintaansa ja sijoittumistaan yhteiskuntaan sekä estämällä rikosten tekemistä rangaistusaikana. Rikosseuraamuslaitoksen tehtävistä on lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen lailla ja asetuksella säädetään sekä muilla rikosseuraamusalan työjärjestyksillä määrätään.

Rangaistusten täytäntöönpanoviranomaisena toimii oikeusministeriön alainen Rikosseuraamuslaitos, johon kuuluvat keskushallintoyksikkö, kolme rikosseuraamusaluetta sekä valtakunnallisina yksikköinä toimivat täytäntöönpanoyksikkö ja koulutuskeskus.

1.2 Arvioinnin lähtökohdat ja tavoitteet

Hankkeen tavoitteina on arvioida Rikosseuraamuslaitoksen organisaatio- ja ohjausrakenteiden, toiminnan ja menettelyjen nykytilaa, kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia sekä tuottaa arviointeihin perustuvia kehittämis ehdotuksia.

Arvioinnin kohteina ovat Rikosseuraamuslaitoksen ohjaus- ja johtamisjärjestelmä, organisaatorakenne ja hallinto sekä niihin liittyvän tuottavuuspotentiaalin tunnistaminen. Arvioinnin yhteydessä toteutetaan myös rajoitettu kansainvälinen vertailu.

Arviointi toteutetaan VM:n kilpailuttamalla johtamis- ja kehittämispalvelujen konsultti-tuella. Hankkeen etenemisestä ja tuloksista raportoidaan myös valtiovarainministeriön asettamalle tuottavuusanalyysien toteuttamista tukevalle ohjaus- ja seurantaryhmälle.

Arvioinnin rinnalla toteutetaan selvityshenkilön toimesta myös toinen arviointi, jonka kohteina ovat toiminta- ja asiakasprosessit ja näistä erityisesti rangaistusajan suunnit-telu, vankien ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavien arviointi, vankilaan sijoittaminen, toiminnan organisointi ja toiminnot, toiminnan yhdenvertaisuus sekä vankien ja yhdys-kuntaseuraamusasiakkaiden oikeudet ja velvollisuudet.

1.2.1 Arviointikysymykset

Arvioinnille on asetettu tarkennetut tavoitteet, arviointikysymykset, joihin arviointi tuot-taa vastaukset:

- Miten organisaatiorakenne, johtaminen ja ohjausjärjestelmä tukevat Ri-kosseuraamuslaitoksen ydintoiminnan järjestämistä, oikeusministeriön asettamien strategisten tavoitteiden toimeenpanoa ja toiminnan kehittä-mistä?
- Ovatko nykyiset ohjaus- ja johtamisjärjestelmät ja nykyinen organisaatio- ja toimivaltarakenne tarkoituksenmukaisimmat strategisten tavoitteiden toimeenpanon ja tulosohjauksen kannalta?
- Miten hyvin nykyinen organisaatiorakenne ja ohjausmalli tukevat verkos-toitumista ja synergioiden aikaansaamista yhteiskunnan palvelujärjestel-miin sekä ydintoiminnan kannalta keskeisiin sidosryhmiin ja verkostoi-hin?
- Miten hallinnolliset tukiprosessit (henkilöstö- ja taloushallinto, ICT-palve-lut, hankinnat ja toimitilapalvelut) on järjestetty? Voitaasiinko niissä hyö-dyntää nykyistä enemmän konsernipalvelujen tuottajia? Onko näihin liit-tyviä prosesseja automatisoitu (mahdollinen digitalisaatiopotentiaali)?
- Tuottavuuspotentiaali, joka liittyy Rikosseuraamuslaitoksen johtamis-, ohjaus- ja tukiprosessien sekä organisaatiorakenteen kehittämiseen.

Lisäksi työn yhteydessä toteutetaan karkea benchmark-selvitys vertailutiedon saa-miseksi muiden Pohjoismaiden rikosseuraamustoimintojen järjestämisestä.

Työn tuloksena syntyy Rikosseuraamuslaitoksen rakenteiden ja toiminnan arviointi, joka sisältää tuottavuuspotentiaalianalyysin ja suositukset kehittämistoimenpiteistä vaikutusarvioineen.

1.3 Arvioinnin toteutus

Arviointityö toteutettiin tiiviissä aikataulussa. Suunnittelu käynnistettiin tammikuussa 2019. Arviointityö valmistui keskeisiltä osin maaliskuun 2019 lopussa ja esiteltiin hyväksyttäväksi huhtikuun 2019 puolivälissä.

Suunnittelun lisäksi se jakaantui tiedonkeruu-, analyysi- ja raportointivaiheisiin. Arviointityötä ohjasi erillinen arvioinnin johtoryhmä, joka kokoontui kahdesti kuukaudessa ja osallistui sähköisesti työn ohjaukseen.

Arviointityön toteutti oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön toimeksiannosta Sofigate Oy yhdessä alihankkijansa Broad Scope Management Consulting Oy:n kanssa. Arviointitiimiin kuului senior partner Jussi Kleemola, johtava asiantuntija Jukka Honkavaara sekä senior advisor Janne Sonkamo.

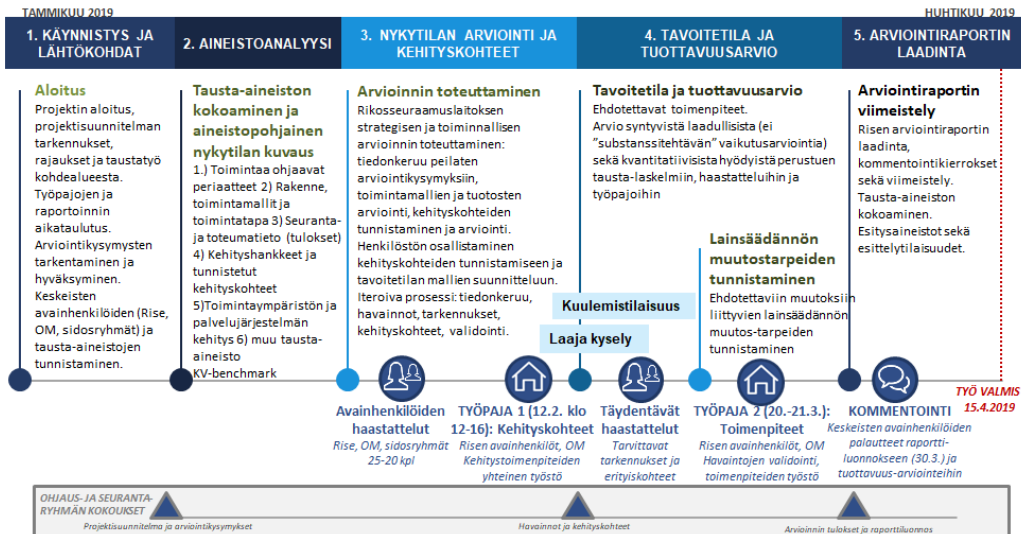
Arviointityön ohjausryhmään kuuluivat:

- Esa Vesterbacka, pääjohtaja, Rikosseuraamuslaitos
- Arto Kujala, Oikeusministeriö
- Heli Herna, Rikosseuraamuslaitos
- Pauli Nieminen, Rikosseuraamuslaitos
- Tero Meltti, Valtiovarainministeriö
- Katariina Jahkola, Oikeusministeriö
- Marianne Mäki, Oikeusministeriö
- Juha Saunamäki, sihteeri, Oikeusministeriö
- Jussi Kleemola, projektipäällikkö, partner, Broadscope Oy
- Jukka Honkavaara, johtava asiantuntija, Broadscope Oy

Lisäksi ohjausryhmään kuului Jussi Pajuoja, joka vastasi toisen arviointiprojektin esittelystä.

1.3.1 Arvioinnin eteneminen ja aikataulu

Suunnitteluvaiheessa toimeksiantajan kanssa ohjausryhmässä tarkennettiin työn lähtökohdat ja tavoitteet sekä vahvistettiin arviointisuunnitelman sisältö. Lisäksi kartoitettiin saatavilla oleva kirjallinen aineisto, josta seulottiin relevantit lähdeaineistot analyysiä varten.



Kuva: Rikosseuraamuslaitoksen arvioinnin eteneminen, pääsisältö ja aikataulu

1.3.2 Kirjallinen aineisto

Keskeinen arviointityössä käytetty kirjallinen aineisto:

- Rikosseuraamuslaitoksen työjärjestys
- Rikosseuraamuslaitoksen arvot ja strategia
- Rikosseuraamuslaitoksen strategiakartta 2018–2021
- VM Baro 2018:n tulokset
- Oikeusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2019–2022
- Tulosohtausprosessi 2.2. (prosessikuvaukset)
- Raportti yhdenvertaisuuden toteutumisesta Rikosseuraamuslaitoksessa vuonna 2017
- Rikosseuraamuslaitoksen arkistotoimen nykytila, raportti 26.11.2018
- Rikosseuraamuslaitoksen toiminta- ja taloussuunnitelma 2019–2022
- Oikeusministeriön ja Rikosseuraamuslaitoksen tulossopimus vuosille 2019–2022
- Tulossuunnittelu ja strateginen ohjaus – analyysi ja päähavainnot, projektipalaveri 14.9.2018
- Risen, alueiden sekä RSKK:n johtoryhmätyöskentelyn arviointi ja kehittäminen – nykytilanteen arviointi, Joryn 1. työpajan yhteenveto 28.8.2017
- Risen johtoryhmävalmennus – työpajan yhteenveto 2.5.2018
- Risen, alueiden sekä RSKK:n johtoryhmätyöskentelyn arviointi ja kehittäminen – Joryn 2. työpajan yhteenveto, 12.10.2017

- Vankiterveydenhuollon kehitys – vankisairaaloitten potilasvirta-analyysi, 14.6.2018
- Rikosseuraamuslaitoksen projektisalkku 10.8.2018
- Rikosseuraamuslaitos – tilastoja 2017
- Nykytilanteen arviointi ja vuoden 2019 valinnat – johtoryhmän työpajan yhteenveto
- Rikosseuraamuslaitoksen tilinpäätös ja toimintakertomus vuodelta 2017
- Rikosseuraamuslaitoksen turvallisuuslinjaukset (2015)
- Risen, alueiden sekä RSKK:n johtoryhmätyöskentelyn arviointi ja kehittäminen – johtoryhmän työpajan yhteenveto (2017)
- Risen Kepa-projektin yhteenveto (2016)
- Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueen toimintasuunnitelma – ARKE 2019
- Arken organisointi, IPRA Arke 2019 (kannanotto)
- Arke-johtajien kannanotto 13.7.2017
- OM:n tietohallinnon toimijat
- Palvelukarttatyöpaja 1, 28.8.2018
- Selvitys Rikosseuraamuslaitoksen kirjaamo- ja arkistotoimesta: tulevaisuuden vaihtoehtoiset toteuttamismallit – 10.12.2018
- Rikosseuraamuslaitoksen kansainvälisen toiminnan suuntaviivat (2016)
- Rikosseuraamuslaitoksen tilintarkastuskertomus vuodelta 2017
- Rikosseuraamuslaitos – talousarvioesitys 2019
- Tulossopimus 2018–2021, Etelä-Suomen rikosseuraamusalue – toimenpiteet vuodelle 2018
- Toimintasuunnitelma 2018 – ESRA:n arviointikeskus – toimintasuunnitelma 2018 Helsingin vankila
- Toimintasuunnitelma 2018 – Helsingin yhdyskuntaseuraamustoimisto ja Suomenlinnan vankila
- Tulossopimus 2018–2021, Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalue – toimenpiteet vuodelle 2018
- Tulossopimus 2018–2021, Länsi-Suomen rikosseuraamusalue
- Tulossopimus 2018–2021, Rikosseuraamuslaitoksen täytäntöönpanoyksikkö – toimenpiteet vuodelle 2018
- Rikosseuraamusalan tutkinto, 90 op – opetussuunnitelma 2018–2019
- Tulossopimus 2018–2021, Rikosseuraamusalan koulutuskeskus – toimenpiteet vuodelle 2018
- Draft guidelines regarding recruitment, selection, training and professional development of prison and probation staff – CDPC 2018
- Tuomittu epäonnistumaan – vankeinhoidon organisaatiomuutokset vuosina 2001–2010, Turun yliopisto, pro gradu -tutkielma, Tauno Mäkelä, syyskuu 2014

Kirjallisen aineiston ohella arviointityö perustuu varsin laajaan tiedonkeruuseen Oikeusministeriön, Rikosseuraamuslaitoksen ja ulkoisten sidosryhmien näkemysten koaamiseksi.

1.3.3 Haastattelut ja kyselyt

Arviointityön aikana toteutettiin haastatteluja seuraavasti:

Oikeusministeriö (6 haastattelua)

- Anne Hartoneva hallitusneuvos, kriminaalipoliittinen osasto
- Juho Martikainen lainsäädäntöneuvos, kriminaalipoliittinen osasto
- Tapio Laamanen talousjohtaja, talousyksikkö
- Tarmo Maunu tietohallintojohtaja, tietohallintoyksikkö
- Aarne Kinnunen apulaisosastopäällikkö, kriminaalipoliittinen osasto
- Arja Apajalahti-Laine henkilöstöpäällikkö, Hallintoyksikkö

Rikosseuraamuslaitos (21 haastattelua)

- Kirsti Kuivajärvi aluejohtaja, Länsi-Suomen aluekeskus
- Tapio Hiltunen aluejohtajan sijainen, Etelä-Suomen aluekeskus
- Mika Antikainen aluejohtaja, Itä- ja Pohjois-Suomen aluekeskus
- Kari Riitta johtaja, Länsi-Suomen rikosseuraamusalueen arviointikeskus
- Tuula Tarvainen johtaja, Laukaan vankila
- Juhani Järvi johtaja, Turun vankila
- Petteri Autio johtaja, Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueen arviointikeskus
- Tommi Saarinen johtaja, Vantaan vankila
- Johanna Jokinen erikoissuunnittelija, Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen arviointikeskus
- Mikko Hytönen kehityspäällikkö, Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskus
- Petri Suotula apulaisjohtaja, Oulun vankila
- Antti Santamäki pääluottamusmies, VVL ry
- Pekko Summanen pääluottamusmies, RikHe ry
- Mirja Pikkarainen erikoissuunnittelija, Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueen arviointikeskus
- Marko Oresmaa HR-johtaja, Rikosseuraamuslaitos, keskushallinto
- Ari Juuti ylitarkastaja, Rikosseuraamuslaitos, keskushallinto
- Päivi Hannula ylitarkastaja, Rikosseuraamuslaitos, keskushallinto
- Ilppo Alatalo ylitarkastaja, Rikosseuraamuslaitos, keskushallinto
- Pia Raassina-Terho suunnittelupäällikkö, Rikosseuraamuslaitos, keskushallinto
- Heli Tamminen johtava lakimies
- Hannu Kiehelä johtaja

Ulkoiset sidosryhmät (6 haastattelua)

- Anne Sundqvist – Senaatti-kiinteistöt
- Tuula Holappa ja asiakkuuspäällikkö Tarja Pasanen – Palkeet
- Sanna Sunikka – Kriminaalihuollon tukisäätiö
- Antti-Jussi Ämmälä – Vankiterveydenhuollon yksikkö
- Anneli Pouta – THL

- Larissa Franz-Koivisto – Vantaan kaupunki
- Sinikka Salo – muutosjohtaja, STM
- Teemu Saukoniemi – poliisi
- Yrjö Reenilä – Syyttäjälaitos

Haastattelujen lisäksi Rikosseuraamuslaitoksen koko henkilöstölle suunnattiin sähköinen kysely, johon pääsi Rikosseuraamuslaitoksen intrasta. Kyselyllä kerättiin henkilöstön näkemyksiä arviointityön keskeisistä kysymyksistä. Kyselyn teema-alueisiin vastattiin anonymisti avovastauksina. Kyselyyn vastasi 157 henkilöstön edustajaa.

Rajoitetun kansainvälisen vertailun saamiseksi mukaan arviointiin tehtiin myös vertailuvia benchmarking-haastatteluja Ruotsin ja Norjan rikosseuraamustoimintojen tarkastelemiseksi suhteessa Suomeen. Lisäksi haastateltiin EuroPrisin edustajia. Näihin haastatteluihin ottivat osaa:

- Maria Lindström, Maria.Lindstrom@kriminalvarden.se, Governor of the Probation Service in Stockholm (at present: Interim Policy and Liaison Officer in CEP)
- Heidi Bottolfs, Heidi.Bottolfs@kriminalomsorg.no, Deputy Director General, The Norwegian Correctional Service
- Kirsten Hawlitschek, kirstenhawlitschek@europis.org, Executive Director, EuroPris
- Hans Meurisse, hansmeurisse@europis.org, Senior Adviser, EuroPris (EuroPrisin puheenjohtaja 2011–2017, Belgian pääjohtaja 2006–2017)

1.3.4 Työpajat ja muut tilaisuuudet

Arviointityön aikana pidettiin ohjausryhmien lisäksi kaksi työpajaa ja yksi kuulemistilaisuus. Työpajoissa ja kuulemistilaisuuksissa Rikosseuraamuslaitoksen henkilöstö esitti näkemyksiään ja kokemuksiaan arvioinnin osa-alueisista ja arviointikysymyksistä.

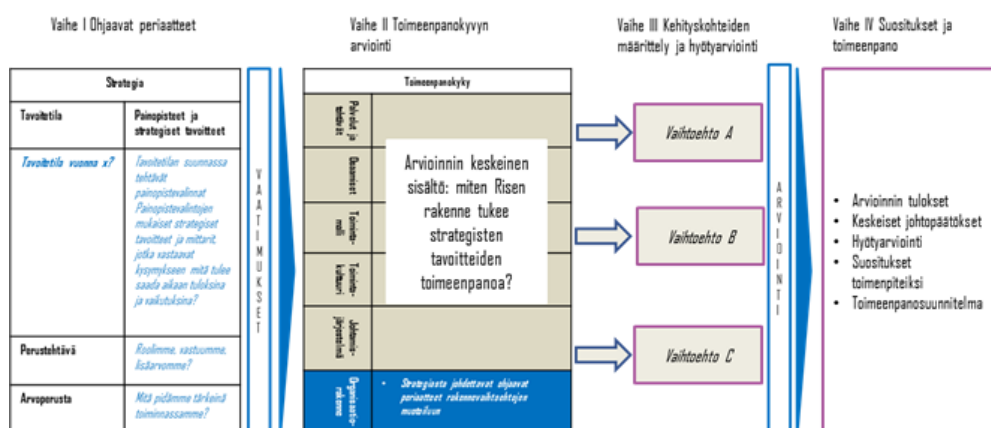
1.4 Arvioinnin viitekehys

Arvioinnin lähestymistapana käytettiin seuraavaa viitekehystä, joka lähtee liikkeelle strategiaperustasta ja tehtävistä sekä peilaa organisaation toimeenpanokykyä suhteessa niihin. Strategiaperusta (asetettu tehtävä, säädösperusta, hallinnonalan strategia, tulosohtaus, strategia ja TTS) linjaa olemassaolon perusteet sekä tekemisen suunnan ja tavoitteet. Organisointimalli on toimeenpanokyvyn osa-alue yhdessä johtamisjärjestelmän, osaamisen, toimintamallin ja toimintakulttuurin ohella.

Strategiset tavoitteet ovat eräänlainen palloseinä, jota vasten toimintamallia ja rakenteita valmistellaan, arvioidaan ja perustellaan. Rakennevaihtoehtojen arvioinnin ensimmäisessä vaiheessa kirkastetaan rakenteita ohjaavat periaatteet ja päämäärät ja määritellään toiminnan organisoitumiselle asetetut vaatimukset.

Toisessa vaiheessa arvioidaan nykyisen rakenteen kykyä toimeenpanna asetettuja strategisia tavoitteita. Arviointia tehdään ohjaavien periaatteiden pohjalta. Arvioinnin yhteydessä tarkastellaan myös vaihtoehtoisia organisointimalleja tai niiden elementtejä sekä arvioidaan mahdollisuuksia edistää toimeenpanokykyä. Arvioinnin pohjalta syntyy suosituksia toiminnan kehittämiselle.

Ehdotettavien muutosten osalta kuvataan suositukset toimeenpanon (karkeaksi) toteuttamissuunnitelmaksi.



Kuva: Arvioinnin viitekehys

2 Tarkastelu arvioinnin osa-alueittain

Tässä kappaleessa on arvioitu Rikosseuraamuslaitoksen organisaatiota ja sen toimivuutta toimeenpanokyvyn näkökulmasta.

2.1 Strategia

Rikosseuraamuslaitoksen strategisena vaikuttavuustavoitteena on vähentää rangaistusta suorittavien riskiä syyllistyä uusiin rikoksiin. Tavoitteen saavuttamiseksi Rikosseuraamuslaitos toimii yhteistyössä yhteiskunnan yleisten palvelujärjestelmien kanssa ns. normaalisuusperiaatteen mukaisesti. Tavoitteena on myös suunnitelmallisen ja asteittaisen vapauttamisen lisääminen, mikä on omiaan lisäämään yhteiskunnan turvallisuutta.

2.1.1 Strategisen päätavoitteen, yhteiskunnallisen vaikuttavuuden toteutuminen

Uusiminen 5 vuoden seuranta-ajalla, %	Toteuma 2012 (2009 päättynyt seuraamus)	Toteuma 2013 (2010 päättynyt seuraamus)	Toteuma 2014 (2011 päättynyt seuraamus)	Toteuma 2015 (2012 päättynyt seuraamus)	Toteuma 2016 (2011 päättynyt seuraamus)	Toteuma 2017 (2012 päättynyt seuraamus)	Toteuma 2018 (2013 päättynyt seuraamus)	Muutos 2018/2012
Vankilasta vapautumisen jälkeen vankilaan	54,7	52,3	49,3	50,0	51,3	49,0	50,6	-7 %
Vankilasta vapautumisen jälkeen vankilaan, yhdyskuntapalveluun tai valvontarangaistukseen	59,4	57,5	54,2	55,4	55,7	53,1	54,2	-9 %
Yhdyskuntapalvelun suorittamisen jälkeen vankilaan	21,7	19,5	18,9	18,8	18,0	15,9	17,1	-21 %
Yhdyskuntapalvelun suorittamisen jälkeen vankilaan, yhdyskuntapalveluun tai valvontarangaistukseen	39,0	37,3	34,8	35,8	37,0	32,6	32,6	-16 %
Vankilasta valvotun koevapauden kautta vapautuneiden uusiminen vankilaan, yhdyskuntapalveluun tai valvontarangaistukseen	27,0	20,7	33,4	35,7	39,6	32,0	29,5	9 %

*) Vuoden 2014 uusimisluvut eivät ole täysin verrannollisia muiden vuosien uusimislukujen kanssa Ritu/Vati-rajapinnan ja Vatin tietokantamuutosten takia. Tämän takia vuoden 2014 uusimisluvut voivat olla jonkin verran alempia kuin vertailukelpoisilla luvuilla laskettuina.

Havainnot: Keskeisen yhteiskunnallisen vaikuttavuustavoitteen, uusintarikollisuuden vähentämisen, osalta kehitys on ollut myönteistä. Rangaistusta suorittavien syyllistyminen uusiin rikoksiin on selvästi laskenut vertailujakson aikana.

Uusintarikollisuutta ovat vähentäneet Rikosseuraamuslaitoksen ja muiden viranomaisten kuntouttavan työn ohella yleinen rikollisuuden määrän lasku, väestön ikääntyminen ja sitä heijastava rangaistusta suorittavien keski-ikänsä nousu (uusimisalttius vähenee ikääntyessä) sekä ensi kertaa vankilaan saapuvien suhteellisen määrän nousu.

Muutokset ovat varsin pieniä, ja yksittäisten vuosien osalta voi satunnaisvaihtelu vaikuttaa tuloksiin. Viiden vuoden seurantajakson osalta trendi näyttäisi kuitenkin olevan selvästi positiivinen.

Sopeuttamissuunnitelman toimeenpano alkoi vuonna 2012, joten nyt käytössä olevien uusimislukujen perusteella ei vielä voida arvioida, onko talouden sopeuttamistoimilla ollut vaikutuksia kuntouttavaan toimintaan ja tätä kautta uusimiseen.

2.1.2 Strategiset tavoitteet 2019–2022



Kuva: Vankeja ja yhdyskunta-asiakkaita keskimäärin vuosina 2001–2018.

Yhteiskunnallinen vaikuttavuustavoite – keskeiset toimenpiteet

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehittäminen toiminnan kautta on Rikosseuraamuslaitoksen keskeinen tavoite.

Keskeiset toimenpiteet vuonna 2019 yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseksi ovat:

1. Vapauttamisvaiheen suunnitelmallista työskentelyä kehitetään. Vapauttamista avolaitosten ja valvotun koevapauden kautta lisätään.
2. Jokaisella vankilalla ja yhdyskuntaseuraamustoimistolla on asiakkaiden tarpeisiin pohjautuva palvelukartta.
3. Ehdollisen vankeuden oheisseuraamukset (21 vuotta täyttäneiden ja väkivaltariskin arviointiin perustuva valvonta) sekä tutkintavankeusuudistukseen liittyvät tutkinta-aresti ja tehostettu matkustuskielto otetaan käyttöön. Yhdyskuntapalvelun sisältöjä kehitetään laajentamalla monimuotoisen yhdyskuntapalvelun käyttöä ja tukituntien sisältöä.
4. Oikeusturvaa ja yhdenvertaista kohtelua parannetaan tehostamalla oikeudellista ohjausta. Rikosseuraamuslaitoksen antamat asetusta alemman asteiset normit päivitetään vuoden 2020 loppuun mennessä.
5. Laillisuusvalvontaa kehitetään suunnitelmalliseksi ja systemaattiseksi toiminnaksi. Laillisuusvalvonnan menettelyt ja raportointi suunnitellaan vuoden 2019 aikana.
6. Eri kieli- ja kulttuuritaustaisten asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua, yhteiskuntaan integroivaa toimintaa ja omakielistä palvelua edistetään.
7. Etelä-Suomen rikosseuraamusalueella Vantaan vankilassa kehitetty radikaalismin tunnistamisen ja ehkäisemisen toimintamalli vakiinnutetaan valtakunnallisesti.

Tuloksellisuustavoitteet – keskeiset toimenpiteet

Keskeiset toimenpiteet vuonna 2019 toiminnan tuloksellisuustavoitteiden saavuttamiseksi ovat:

1. Rikosseuraamuslaitos osallistuu pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmaan (AUNE) vuosina 2017–2019. Tavoitteena on tukea vankilasta vapautuvien ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavien asunnonsaantia, asumisvalmennusta ja elämänhallintaa sekä tarkkailla vankien ja yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden asunnottomuutta. Varmistutaan AUNE-hankkeen aikana aloitettujen ja toteutettujen toimenpiteiden jalkauttamisesta/jatkuvuudesta hankkeen jälkeen.
2. Rikosseuraamuslaitos jatkaa vankien koulutuksen kehittämistä yhdessä OKM:n hallinnonalan kanssa. Tavoitteena on kasvattaa koulutukseen osallistuvien vankien määrää.
3. Rikosseuraamuslaitos jatkaa yhteistyötä maakuntien ja sote-alueiden kanssa valtakunnallisesti yhdenmukaisen toimintamallin mukaisesti joka maakunnassa.
4. Lähityömallin mukainen työskentely otetaan käyttöön kaikissa yksiköissä. Lähityömallin yhdenmukainen käyttöönotto ja kehittäminen varmistetaan perustamalla valtakunnallinen seurantaryhmä. Jokaisella rikosseuraamusalueella tulee olla lähityön kehittämisestä ja kokonaiskoordinoinnista vastaava virkamies ja lähityön mallin mukaisesti yksiköissä lähityön ohjausryhmät.
5. Rikosseuraamuslaitos laatii suunnitelman Roti-hankkeen tuottavuushyötyjen uudelleenkohdentamisesta. Valmistaudutaan Rotin käyttöönottoon. Rotin jatkokehittäminen suunnitellaan ja projektoidaan.
6. Vankien ja yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden sähköisen asioinnin palvelujen kehittämistä jatketaan.
7. Rikosseuraamuslaitos huolehtii siitä, että henkilötietojen käsittely täyttää EU:n tietosuojadirektiivin vaatimukset.
8. Rikosseuraamuslaitos laatii pitkän aikavälin suunnitelman toimipaikkaverkoston kehittämistarpeista.
9. Rikosseuraamuslaitos jatkaa osallistumista vankilahankkeiden toteutukseen Hämeenlinnassa, Jyväskylässä, Keravalla, Oulussa ja Vaalassa. Lisäksi Rikosseuraamuslaitos osallistuu Helsingin kampuksen suunnitteluun.

Henkilöstötavoitteet – keskeiset toimenpiteet

Keskeiset toimenpiteet vuonna 2019 henkilöstötavoitteiden saavuttamiseksi ovat:

1. Rikosseuraamuslaitos laatii työhyvinvointiohjelman.
2. Rikosseuraamuslaitos toteuttaa virkarakenne- ja virkanimikeuudistuksen vastaamaan työn sisällöllisiä muutoksia ja osaamistarpeita lähityön kehittäminen ja koulutusuudistus huomioon ottaen.
3. Lähityötä tekevä henkilöstö koulutetaan lähityöntekijän toimintamalliin vuosina 2019–2021. Esimiesten valmiuksia ohjata lähityötä kehitetään.

Taloustavoitteet – keskeiset toimenpiteet

Keskeiset toimenpiteet vuonna 2019 taloustavoitteiden saavuttamiseksi ovat:

1. Esimiesten tulee varmistaa, että koko henkilöstö kohdentaa työaikansa Kiekuun.
2. Rikosseuraamuslaitos laatii esityksen mahdollisen vuokramallimuutoksen jatkotoimenpiteistä kokonaisvuokran pilotoinnin tulosten pohjalta.
3. Varmistetaan turvateknisten järjestelmien hallinta ja hallittu uudistaminen sekä turvateknisten järjestelmien elinkaaren hallinta siten, että Rikosseuraamuslaitoksen yksiköillä on tulevaisuudessa toimiva, ajantasainen ja vankilan turvatason mukainen turvatekniikka.
4. Tiedolla johtamisen projektissa kehitetään Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan johtamisen, seurannan ja arvioinnin edellyttämää mittaristoa ja raportointia sekä valmiuksia tiedon hyödyntämiseen. Tällä mahdollistetaan mm. parempi resurssien kohdentaminen ja vaikutuksien arviointi. Rotin ja Kiekun kehittämisen yhteydessä varmistetaan edellytykset tarvittavien tietojen saannille.

Havainnot:

*Strategia on toimenpiteineen konkreettinen. Yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista osa on selkeästi Risen omissa käsissä, ja niiden edistäminen edellyttää ensisijaisesti operatiivisessa toiminnassa ja sen ohjauksessa onnistumista. Rikosten uusi-
misen vähentämiseen tähtäävän tavoitteen toteutumiseen vaikuttavat keskeisesti myös muut kuin Risen hallinnassa olevat ulkoiset tekijät.*

Erilaiset toimintakulttuurit ja arvopohjat (sosiaalisia elementtejä korostava turvallisuus) aiheuttavat haasteita toiminnan yhtenäistämiseen sekä toimenpiteiden toimeenpanoon strategian mukaisesti.

Palvelukarttatyön menestyksekkäs toteuttaminen edellyttää tiivistä sidosryhmäyhteistyötä kaikissa vaiheissa: ennen rangaistusta, rangaistuksen aikana sekä vapauttamisvaiheessa ennen siirtymistä yhteiskunnan palveluiden pariin. Soveltuvuusselvitykset, arviointi ja rangaistusaikainen suunnittelu tulisi tehdä hyödyntäen yhteiskunnan palvelujärjestelmien ja sidosryhmien tietoa asiakkaista ja vangeista.

Aune-hanke ja yhteistyö esim. Vantaan kaupungin kanssa AKU-hankkeessa (Asunnottomuuden ennaltaehkäisyn kuntastrategiat) osoittaa hyvää mallia sidosryhmäyhteistyöstä. Palvelukartan muut osa-alueet tulee myös ottaa huomioon tasapainoisesti asiakkaiden ja vankien palvelusuunnittelussa.

Oikeusturvan ja yhdenmukaisen kohtelun oikea toteutus edellyttää suunniteltua oikeudellista ohjausta. Samassa yhteydessä tulee tehostaa ohjeistusten ja linjausten samankaltaista toteutusta Keskushallinnon ohjauksessa alueilla ja yksiköissä.

Aune-hanke on yksi vapauttamisvaiheen palvelujatkumon ja vapautuvien vankien ja yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden kannalta tärkeistä hankkeista. Palveluiden valtakunnalliseen kattavuuteen tulee pyrkiä aluekohtaiset rajoitukset luonnollisesti huomioiden ottaen.

Vankien sähköisen asioinnin kehittäminen edellyttää niin vankien kuin oman henkilöstönkin kouluttamista.

2.2 Toimintakulttuuri

Rikosseuraamuslaitos sitoutuu toiminnassaan suomalaisessa yhteiskunnassa tärkeinä pidettyihin arvoihin: ihmisarvon kunnioittamiseen ja oikeudenmukaisuuteen. Työtä ohjaa käsitys yksilön mahdollisuudesta muuttua ja kasvaa. Arvoihin sitoutuminen merkitsee:

- perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamista
- tuomittujen kohtelemista inhimillisesti, asiallisesti ja keskenään tasavertaisesti
- kaiken toiminnan lainmukaisuutta sekä oikeuden ja kohtuuden noudattamista
- täytäntöönpanon toteuttamista siten, että se tukee tuomitun yksilöllistä kasvua ja kehitystä sekä hänen pyrkimystään rikoksettomaan elämään.

Rikosseuraamuslaitoksen tehtävänä on huolehtia osaltaan yhteiskunnan turvallisuudesta pitämällä yllä laillista ja turvallista seuraamusten täytäntöönpanojärjestelmää sekä myötävaikuttaa uusintarikollisuuden vähentämiseen ja rikollisuutta ylläpitävän syrjäytymiskehityksen katkaisemiseen.

Rikosseuraamuslaitoksen toimintakulttuuri on kehittynyt viimeisen kymmenen vuoden aikana. Perinteisen turvallisuuskäsitteen lisäksi laitoksessa on voimakkaasti ryhdytty viemään valmennuksellista näkökulmaa rangaistusta suorittavien ohjauksessa rikoksettomaan elämään yhteiskunnan yleisiin palvelujärjestelmiin tukeutuen. Tavoitteina ovat suunnitelmallisen ja asteittaisen vapauttamisen ja verkostoyhteistyön lisääminen sekä oikeusturvan ja yhdenmukaisten käytäntöjen varmistaminen. Kaikessa työssä korostuu vuorovaikutukseen perustuva muutostyöskentely.

Rikosseuraamuslaitoksen turvallisuuslinjaukset on kuvattu kattavasti vuonna 2015 julkaistussa kirjassa "Rikosseuraamuslaitoksen turvallisuuslinjaukset". Turvallisuuslinjauksissa korostuu erityisesti dynaaminen turvallisuus, jossa turvallisuus nähdään kaikkia koskevana ja kaikkeen liittyvänä ajattelutapana. Siinä korostuu vuorovaikutuksen, läsnäolon ja havainnoinnin merkitys.

Havainnot: Rikosseuraamuslaitoksessa henkilötasolla näkemyksiä jakaa kahden eri näkökulman erilainen painottaminen: vanhan perinteen mukainen vartija-, vartiointi- ja turvallisuuskeskeinen lähestymistapa sekä sosiaalisia elementtejä korostava, vankien yhteiskuntaan sopeutumista ja uusintarikollisuutta ehkäisevää toimintaa painottava lähestymistapa.

Turvallisuuskäsitteen painotuksen puolesta puhujat kokevat, että Rikosseuraamuslaitoksella ei ole toimivaa kokonaisturvallisuuden hallintaan pyrkivää turvallisuusjohtamisjärjestelmää, josta nähtäisiin Risen turvallisuuspolitiikka, turvallisuustavoitteet ja niiden priorisointi. Samalla koetaan, että sosiaalityöhön liittyvät tehtävät ovat hyvin edustettuina kehittämisessä, toiminnassa ja ohjauksessa.

Vastaavasti nähdään, ettei vankien valmentamiseen kohti rikoksetonta elämäntapaa panosteta riittävän kokonaisvaltaisesti. Asiassa on päästy eteenpäin, mutta muutos on hidasta ja vaatii johtajilta jatkuvaa työpanosta. Asenteisiin vaikuttamisen ja tuen tulisi olla läpileikkaavaa ja näkyä kaikessa toiminnassa. Lisäksi esimerkiksi mielen-terveys- ja päihdekysymysten ratkaisemiseen tarvitaan panostuksia, jotka kasvattavat vankeusaikana tarvittavaa suhteellista panostusta vankia kohden. Vastaavasti yhteiskuntaan sopeuttamisen tukena voidaan hyödyntää laajemmin avovankila-, koevapaus- ja valvontarangaistuksia, jotka sitovat vähemmän resursseja.

Erot näiden kahden lähestymiskulman painottamisessa näkyvät jännitteinä sekä johtamisen haasteina, ja erityisesti valvonnan parissa työskentelevät kokevat, että perinteinen turvallisuuskäsitteellinen näkökulma on unohdettu, vaikka tämä näkökulma on osana kokonaisuutta ja kuvattu vuonna 2015 julkistetuissa turvallisuuslinjauksissa.

2.3 Tehtävät ja palvelut

Rikosseuraamuslaitoksen perustehtävät työjärjestyksen mukaan ovat:

1. panna täytäntöön nuorisorangaistus, yhdyskuntapalvelu, valvontarangaistus, ehdoton vankeusrangaistus, yhdistelmärankaistus ja sakon muuntorangaistus
2. huolehtia tutkintavankeuden toimeenpanosta
3. panna täytäntöön ehdollisen vankeuden ohessa valvontaan tuomittujen nuorten rikostentekijöiden ja ehdonalaiseen vapauteen päästettyjen valvonta.

Rikosseuraamuslaitos toteuttaa perustehtävänsä lisäämällä tuomittujen ja vankien valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan, edistämällä heidän elämänhallintaansa ja sijoittumistaan yhteiskuntaan sekä estämällä rikosten tekemistä rangaistusaikana.

Rikosseuraamuslaitoksen tehtävistä on lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen lailla ja asetuksella säädetään sekä muilla rikosseuraamusalan työjärjestyksillä määrätään.

Rikosseuraamuslaitoksen vuosien 2019–2022 toiminta- ja taloussuunnitelmassa tavoitteina on vähentää vapautumista suoraan suljetuista vankiloista sekä lisätä avolaitosten ja valvotun koevapauden käyttöä. Samalla vankien toimintoihin osallistumista ja sellin ulkopuolella viettämää aikaa sekä henkilökunnan ja rangaistusta suorittavien välistä vuorovaikutusta lisätään.

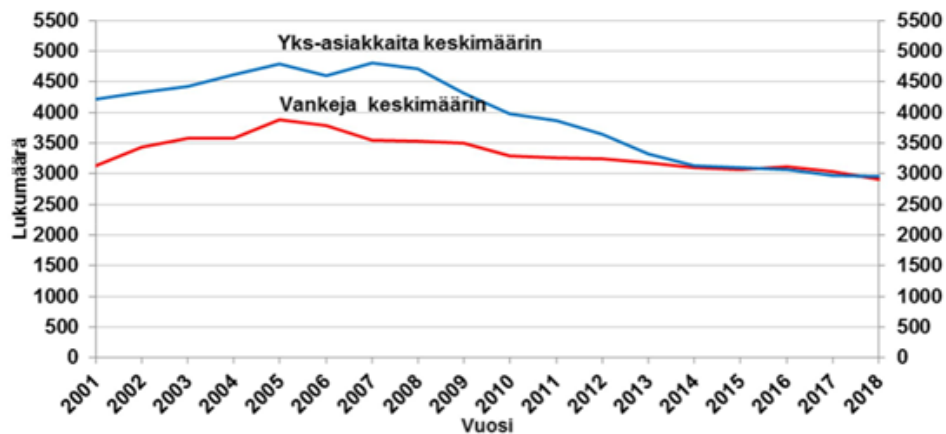
Yhdyskuntaseuraamusten toimeenpanon sisältöjä kehitetään. Yhteistyötä vankilan ulkopuolisten palveluja tuottavien toimijoiden, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon, työvoimaviranomaisten ja koulutuksen järjestäjien kanssa lisätään. Vankien ja yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden sähköistä asiointia kehitetään. Vankilaradikalisoitumisen ennaltaehkäisyä tehostetaan.

Toimintaympäristön muutokset

Perustehtävien sisältöön on tullut muutoksia, jotka vaikuttavat Rikosseuraamuslaitoksen tehtävän toteuttamiseen ja palveluiden sisältöön. Merkittäviä muutoksia ovat olleet erityisesti muutokset seuraamusjärjestelmää koskevassa lainsäädännössä kuten tutkintavankeuslaissa, ehdollisen vankeuden tehostaminen valvonnalla ja vakaviin rikoksiin syyllistyneiden riskiarvioinnin kehittäminen. Muutoshankkeista on hallituksen esityksissä vaikutusten arvioinnit, mutta tulokset näkyvät viiveellä niiden voimaantuloista. Kaikkiin uusiin esityksiin on saatu lisämääräraha.

Vuoden 2019 alusta on tullut voimaan tutkintavankeutta koskeva lainsäädäntöuudistus. Tutkintavankien säilyttämisaikaa poliisin tiloissa lyhennettiin enintään seitsemään vuorokauteen ja säilyttämisen edellytyksiä tiukennettiin. Rikosseuraamuslaitoksen tiloissa säilytettävien tutkintavankien määrä nousee arvion mukaan 30:llä muutoksen seurauksena. Myös muita muutoksia on arvioitu olevan tulossa mm. tehostetun matkustuskiellon ja tutkinta-arestin asettamiseen tutkintavankeuden vaihtoehdoksi sekä ehdollisen vankeuden oheisseuraamusten valvontaan. Kaikki lainsäädännön ja rangaistuskäytäntöjen muutokset vaikuttavat Rikosseuraamuslaitoksen tehtäviin, resursseihin ja tarvittavaan osaamiseen. Muutosten lisäresurssitarpeita pyritään kompensoimaan ainakin osittain lisämäärärahoilla, mutta muutosten vaikutusten arviointi on vaikeaa.

Vankiluku ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavien määrä ovat laskeneet. Osan rikosseuraamusasiakasmäärän kehityksestä selittänevät väestön ikärakenteen muutos ja rikollisuuden vähentyminen merkittävien rikoslajien osalta. Yhdyskuntapalvelun vähenemistä selittää rattijuopumusten määrän lasku. Vankiluvun laskuun ovat vaikuttaneet aiemmat lainsäädännölliset toimet (mm. muutokset sakon muunnossa, vankeuslain muutokset ja valvontarangaistuksen käyttöönotto). Vankiluvun nousu vuonna 2016 selittyy pitkälti ulkomaalaisten vankien määrän nousulla.



Kuva: Vankeja ja yhdyskunta-asiakkaita keskimäärin vuosina 2001–2018.

Suoritteiden määrät	Toteuma 2014	Toteuma 2015	Toteuma 2016	Toteuma 2017	Toteuma 2018	Muutos 2018/2014
Yhdyskuntaseuraamuksia suorittavia keskimäärin	3 137	3 093	3 061	2 967	2 959	-6 %
Vankeja keskimäärin	3 097	3 068	3 120	3 035	2 910	-6 %
Pyydettyt seuraamusselvitykset	7 319	6 904	6 647	6 373	6 718	-8 %
Rikosseuraamusalan koulutukseen osallistuneet	3 228	2 805	3 341	2 608	2 947	-9 %

Taulukko: Suoritteiden määrän kehitys Rikosseuraamuslaitoksessa.

Seuraamusselvitykset voivat olla nuoren seuraamusselvityksiä, yhdyskuntapalveluselvityksiä, valvontarangaistus selvityksiä, nuorisorangaistus selvityksiä tai näiden yhdistelmiä, mikäli syyttäjä tai tuomioistuim on pyytänyt useampaa selvitystä.

Havainnot: Asiakasmäärän lasku on osaltaan helpottanut Rikosseuraamuslaitoksen talouden sopeuttamista, sisällöllisen kehittämistyön jatkamista ja varautumista mahdollisiin lainsäädännöllisiin muutoksiin.

Tehtävien ja palvelujen muutosten yhtenäiseen läpivientiin tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota. Yhdenmukainen toteuttaminen edellyttää työn toteuttamisessa hyvää ajantasaista ohjeistusta, joka on myös kaikkien kyseistä tehtävää toteuttavien tiedossa.

Uusintarikollisuuden ehkäisy edellyttää kasvavia panostuksia, jotka ovat yhteiskunnan näkökulmasta tuottoisia investointeja, mutta Risen näkökulmasta kustannukset vankia kohden kasvavat.

2.4 Johtaminen ja toiminnan kehittäminen

Julkisessa hallinnossa virkamiesten tehtävänä on avustaa poliittisia päättäjiä yhteiskunnallisten ja hallintokohtaisten tavoitteiden määrittelemisessä. Johdon tehtävänä on toteuttaa nämä päätökset laitokselle annetuilla resursseilla. Laitoksen ylin johto vastaa mission, vision, arvojen, strategian ja tavoitteiden laadinnasta ja niiden sisällön välittämisestä henkilöstölle ja sidosryhmille.

Strategia ja tavoitteet. Rikosseuraamuslaitoksen strategia ja tavoitteet ovat selkeitä ylimmälle ja alueiden johdolle. Strategiakartan avulla strategiaa on viestitty organisaatioon. Rikosseuraamuslaitoksen strategiakarttatyön ja tulosohtauksen myötä tavoitteisto on saanut konkretiaa, kun tavoitteita on jalkautettu yksiköille. Samanaikaisesti

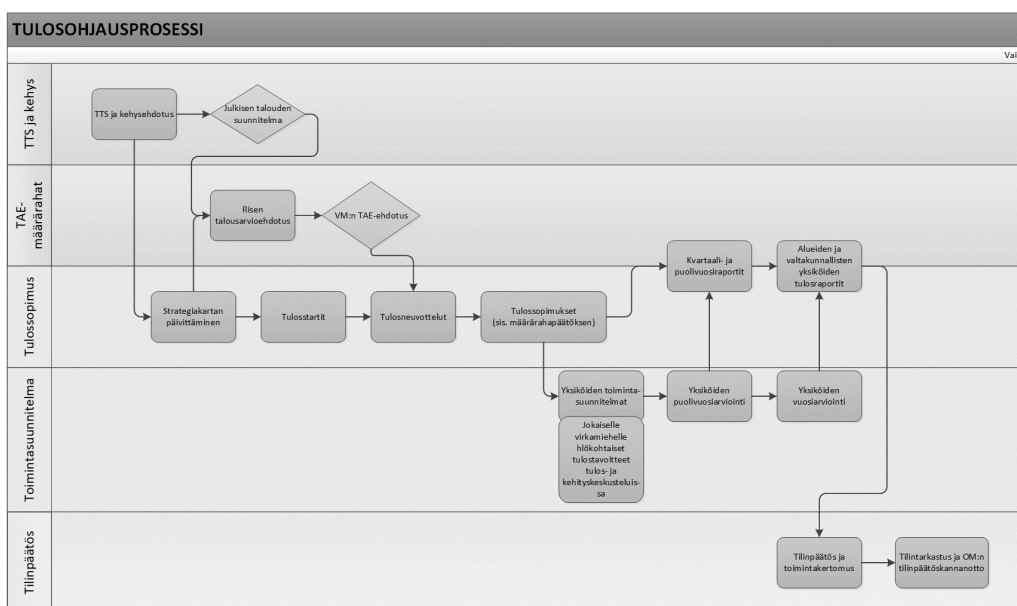
aloitetussa johtoryhmätyöskentelyssä vankiloiden esimiehet on otettu mukaan tekemään tärkeitä päätöksiä. Yksiköiden esimiehet ovat osallistuneet myös tavoitteiden määrittelyyn toimintasuunnitelmissa. Rikosseuraamuslaitoksen strategia on viestitty henkilöstölle. Se konkretisoituu tulosohjauksen myötä myös yksiköissä.



Kuva: Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan kulmakivet

Tulosohjaus

Tulosohjausta on kehitetty voimakkaasti viime vuosina. Henkilöstöltä tulosohjaus saa pääasiassa positiivista palautetta. Tavoitteita on viestitty ja viety organisaatioon. Raportointia on hieman kevennetty alun jälkeen. Yksiköiden toimintasuunnitelmia on myös otettu käyttöön.



Kuva: Tulosohjauksen eteneminen.

Havainnot: Tulosohjausprosessia on kehitetty, ja se vaikuttaa mallina hyvältä. Myös prosessiin osallistuvat henkilöt suhtautuvat siihen pääosin positiivisesti.

Haasteita on aiheutunut siitä, että tulosopimukset valmistuvat usein liian myöhään, eikä yksiköiden toimintasuunnitelmille jää riittävästi aikaa. Samoin virkamiesten tulostavoitteet eivät aina valmistu ajoissa tulos- ja kehityskeskustelujen varten. Tilanne johtuu pitkälti tulosohjauksen moniportaaisuudesta nykyisessä organisaatiossa: alueille on lukuisia yksiköitä, joiden kanssa toimintasuunnitelmanneuvottelut käydään. Tilannetta voitaneen parantaa myös tarkalla aikatauluun perustuvalla ohjauksella.

2.5 Tukiprosessien järjestäminen

Tukiprosesseilla tarkoitetaan tässä yhteydessä henkilöstö- ja taloushallinnon, ICT-palveluiden, hankinnan ja toimitilapalveluiden prosesseja. Valtionhallinnossa on voimakkaasti keskitetty tukiprosessien palveluita ja järjestelmiä valtion yhteisiin palvelukeskuksiin, mikä on merkittävästi muuttanut virastojen ja laitosten tukiprosessien järjestämistä. Keskeisimmät valtion yhteiset palvelut voidaan luokitella prosessialueittain seuraavasti:

- Palkeet – talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut
- Valtori – toimialariippumattomat ICT-palvelut
- Hansel – hankinnan yhteiset kilpailutus- ja puitesopimuspalvelut
- Senaatti – valtion yhteiset toimitilapalvelut

Haastatteluiden perusteella valtion keskeisimmät yhteiset palvelut tunnistetaan ja on otettu käyttöön. Risen omat tehtävät, työnkuvat ja roolit ovat muokkautuneet yhteisten palveluiden käyttöönoton myötä vaihtelevasti eri prosessialueilla. Merkittävimmät muutokset ovat tapahtuneet talous- ja henkilöstöhallinnon osa-alueella Palkeet-palveluiden käyttöönoton myötä. Palkeet-palveluiden käyttöönotossa muutosprosessi on osittain vielä kesken, eikä kaikkia Palkeiden palvelulupauksia ole vielä pystytty täyttämään esim. raportoinnin osa-alueella.

Yhteisten palveluiden käyttöönotossa muutosprosessien läpivieminen vaatii resursseja Risessä ja palvelukeskuksissa. Haastatteluiden perusteella resurssipula varsinkin palvelukeskuksissa hidastaa ja hankaloittaa merkittävästi tukiprosessien uudelleen määrittelyä ja yhteisten palveluiden käyttöönottoa. OM tekee yhteisiin palveluihin liittyvät sopimukset, eikä kaikki tieto sopimuskeskusteluista välttämättä välity Riselle. Valtorin sopimusten selkiyttämiseen ja oikeiden sopimusperusteiden löytämiseen on panostettu paljon.

Valtorin kanssa tehtävässä yhteistyössä ongelmia tuntuu olevan erityisesti käyttövaltuushallinnassa. Palkeet on tarkistanut resursointiaan silloin kun viivettä on ollut. Risen tukiprosessien roolien ja vastuiden määrittelemineen on sidoksissa yhteisten palveluiden palvelukuvauksiin, jotka ovat osittain puutteelliset tai puuttuvat kokonaan. Tämän johdosta Risen tukipalveluhenkilöstön osaamisen kehittämistä ja työnkuvia on hankalaa muuttaa. Resurssipula nähdään merkittävimpana Valtorin palveluissa. Valtorin palvelulupauksia ei ole kaikilta osin pystytty lunastamaan ja palvelun saatavuudessa nähdään ongelmakohtia.

Valtion yhteisten toimitilapalveluiden osalta Senaatti pyrkii auttamaan asiakasta niin, että tilat tukevat toimintaa, ja tunnistamaan asiakkaan potentiaalin tehostaa toimitilaja kiinteistötoimeaan ja säästää kustannuksia. Vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi on nykyisin keskeinen osa päätöksentekoa ja investointien priorisointia. Valtionhallinnon toimintojen kehittämiseen on kysyntää. Investointien painopiste on siirtynyt käytösidonnaisiin kohteisiin. Vaikutusten arviointi ja parantaminen edellyttää tiloissa tapahtuvien toimintojen ymmärtämistä ja kuvausta.

Yhteisten palveluiden käyttäminen vaatii myös Riseltä uudenlaista tukiprosessien johtamis- ja ohjauskulttuuria. On tärkeää viestiä, mitkä palvelut tuotetaan jatkossa itse ja mitkä tulevat yhteisistä palvelukeskuksista. Onnistunut palvelunhallinta edellyttää toimivaa yhteisten tukipalveluiden johto- ja ohjausryhmätyöskentelyä, jossa palvelukuvauksen ja -lupausten täyttyminen tunnistetaan ja jossa sitä osataan valvoa. Nykyinen Risen, ORK:n, OM:n ja Valtorin välinen tulosohtausrakenne ei toimi etenkään yhteisten ICT-palvelujen osalta. Palkeiden kanssa yhteistyö toimii hyvin.

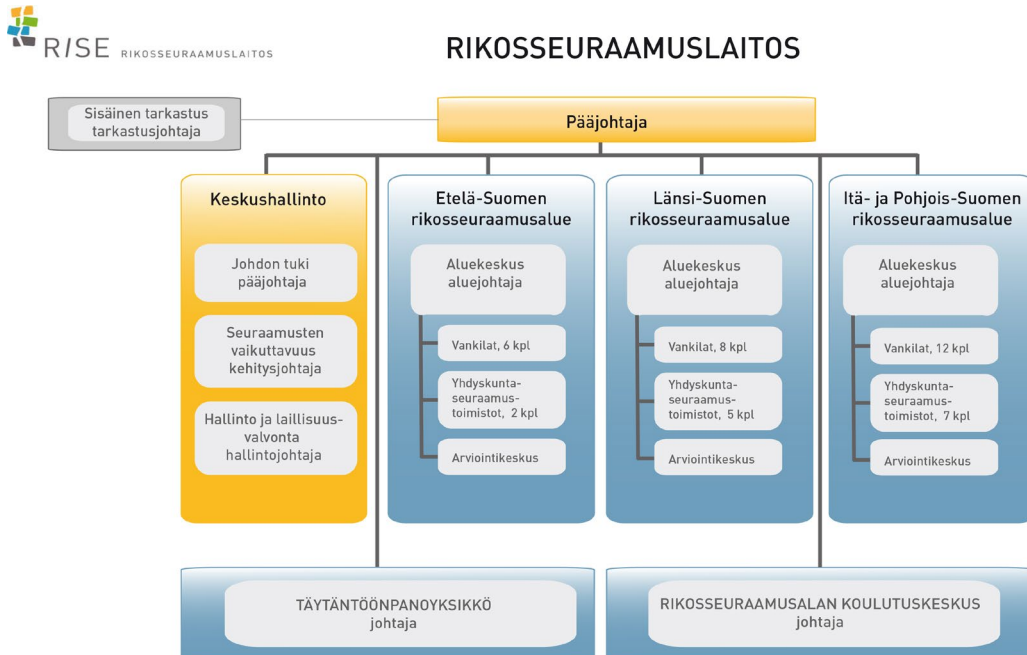
Haastatteluiden perusteella yhteiset palvelut nähdään kuitenkin oikeana ratkaisuna, ja kustannussäästö- sekä tuottavuuspotentiaali on ilmeinen. Muutosjohtaminen näin isoissa prosessimuutoksissa nähtiin kuitenkin olennaisena osana palveluiden käyttöönottoa. Tunnistetut resurssikapeikat muutosjohtamisessa ja koulutuksessa – niin Risessä kuin yhteisissä palvelukeskuksissakin – vaikuttivat suoraan yhteisten palveluiden käyttöönoton aikatauluun ja sujuvuuteen.

Havainnot:

- Keskeisimmät valtion yhteiset palvelut, esim. Palkeet ja Valtori, tunnistetaan.
- Valtion yhteiset tukiprosessit ja/tai palvelut koetaan käsitteinä ja palvelukonseptina vielä jäsentymättömiksi. Tämä edellyttää tarkempia määrittelyjä ja rajoituksia.
- Palvelulupausten ja -kuvauksien läpinäkyvyyttä korostettiin, jotta virastot ja laitokset pystyvät valvomaan ja vaatimaan annettuja palvelutasolupauksia.
- Yhteisten ICT-palveluiden osalta nykyinen tulosohtausrakenne Risen, ORK:n, OM:n ja Valtorin välillä ei ole Risen näkökulmasta toimiva. Rise ei esim. osallistu tulossopimusneuvotteluihin Valtorin kanssa, vaan ne hoidetaan OM:n ja ORK:n toimesta.
- Valtorin resurssit tulisi saattaa sille asetettujen tavoitteiden tasolle.
- Hanselin puitesopimusjärjestelyt nähdään hyvänä asiana, ja ne keventävät kilpailutusprosessia varsinkin pienimuotoisissa hankinnoissa.
- Yhteiset palvelut nähdään kuitenkin oikeana ratkaisuna ja kustannussäästöpotentiaali koko valtionhallinnon tasolla on ymmärretty.

2.6 Organisaatio

Rikosseuraamuslaitos on nykyisin jaettu keskushallintoon, kolmeen rikosseuraamusalueeseen sekä valtakunnalliseen täytäntöönpanoyksikköön. Kullakin rikosseuraamusalueella on aluekeskus, arviointikeskus, yhdyskuntaseuraamustoimistoja ja alueeseen kuuluvat vankilat. Nykyinen organisaatio perustuu vuonna 2010 toteutettuun organisaatiomuutokseen.



Kuva: Rikosseuraamuslaitoksen nykyorganisaatio (lähde: Rikosseuraamuslaitoksen verkkosivut).

Rikosseuraamuslaitoksen historiassa on toteutettu organisaatiomuutoksia aiemmin. Ennen vuotta 2001 organisointi perustui Vankeinhoitolaitoksen (VAHO) yksiköiden suoraan ohjaukseen. Vuonna 2001 valtakunta jaettiin virallisesti kolmeen vankeinhoitoalueeseen (Etelä-Suomeen, Länsi-Suomeen sekä Itä- ja Pohjois-Suomeen). Uuden vankeuslain myötä vuonna 2006 muodostettiin uusi organisaatio, jossa oli viisi aluevankilaa, joiden kunkin alueelle sijoitusyksikkö ja vankilat kuuluivat. Aluevankilajohtajat johtivat alueitaan keskushallinnosta käsin.

Kriminaalihuoltolaitos oli vuoteen 2010 saakka oma organisaationsa. Vuonna 2010 tehtiin organisaatiouudistus, jossa Vankeinhoitolaitos ja Kriminaalihuoltolaitos yhdistettiin Rikosseuraamuslaitos-nimiseksi organisaatioksi. Tässä yhteydessä Rikosseuraamuslaitokselle muodostettiin keskushallintoyksikkö ja kolme täytäntöönpanoaluetta, VTHY ja RSKK. Vuoden 2016 alusta vankiterveydenhuolto siirtyi THL:n alaisuuteen, ja järjestely on edelleen voimassa.

Nykyinen kolmiportainen ja alueellinen organisaatiomalli pidentää tavoitteiden toimeenpanon ketjua ja vaikeuttaa seurantaa. Alueiden johtaminen edellyttää Keskushallinnolta vahvaa otetta, jotta vankien yhdenvertainen kohtelu toteutuisi kaikilla alueilla. Tehtyjen ohjeistusten ja linjausten seurantaa tarvitaan.

Arviointikeskusten sijainti osana kutakin aluetta aiheuttaa jossain määrin vaikeuksia vankien sijoittamisessa yli alueiden. Vankeuslain 6 luvun 6 §:n mukaan ”vangin siirtämisestä rikosseuraamusalueella päättää arviointikeskuksen johtaja”, ja jos vanki siirretään toiselle rikosseuraamusalueelle, siirto edellyttää vastaanottavan rikosseuraamusalueen arviointikeskuksen johtajan suostumusta. Nykyään tätä sovelletaan myös siten, että jos siirron vastaanottanut alue haluaa myöhemmin tehdä siirron alueen sisällä (esimerkiksi suljetusta avovankilaan), siirrosta päättää aiemmassa aluesiirrossa lähettävä alue. Nykyinen malli on hidas ja byrokraattinen, ja sitä voidaan parantaa valtakunnallisella ohjauksella.

Vuosina 2014–2018 henkilöstön määrä on kasvanut keskushallinnossa. Tilinpäätös-analyyseistä ei käy ilmi, mistä keskushallinnon henkilötyövuosien kasvu johtuu. Samalla henkilöstön määrä on vähentynyt alueilla sekä valtakunnallisesti keskitetyssä Täytäntöönpanoyksikössä.

Henkilötyövuodet	2014	2015	2016	2017	2018	Muutos 2018/2014
Keskushallinto	78	75	79	88	94	21 %
Etelä-Suomen rikosseuraamusalue	795	785	782	755	764	-4 %
Länsi-Suomen rikosseuraamusalue	801	806	799	790	787	-2 %
Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalue	811	793	791	792	792	-2 %
Rikosseuraamusalan koulutuskeskus	25	25	24	24	24	-4 %
Täytäntöönpanoyksikkö	34	35	35	34	35	3 %
Yhteensä	2 544	2 519	2 510	2 483	2 496	-2 %

Taulukko: Henkilöstömäärän kehittyminen ja jakautuminen Rikosseuraamuslaitoksessa 2014–2018.

Henkilöstöraportointi muuttui Kiekun myötä huomattavasti. Useiden tunnuslukujen kohdalla täydellistä vertailtavuutta edellisiin vuosiin ei voida osoittaa. Monet tunnusluvut perustuvat ajalta 1.1.–30.9.2016 e-HRM-infoon ja ajalta 1.10.–31.12.2016 Kiekuun. Vuosi 2017 on ensimmäinen raportointivuosi, jona Kieku on ollut käytössä koko vuoden ajan.

Vuosien 2014–2016 tietoiset säästötoimet ja keskushallinnon supistamisen tarve, joka toteutettiin sisäisellä virantäyttökiellolla, näkyvät Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön henkilötyövuosien määrän kehityksessä. Samalle ajalle osui keskushallinnon henkilöstön poikkeuksellinen rakennemuutos lukuisten eläköitymisten muodossa.

Eläköitymisten yhteydessä virkoja jätettiin täyttämättä tai täytettiin määräaikaisina. Tämän vuoksi henkilötövuosien määrä on ollut laskussa.

Henkilöstömäärän vähenemisen vaikutukset havaittiin vuonna 2017 toimintojen ja tarpeiden osin riittämättömänä hoitamisena, minkä jälkeen virantäyttökielto purettiin ja virat täytettiin tavanomaiseen tapaan. Lisäksi vuosien 2017–2018 henkilötövuosien määrässä näkyy tarve miehittää eräitä ydintehtäviin kytkeytyviä projekteja, esim. Aune-hanke, Lähityön projekti, Vankeusaika mahdollisuutena ja Roti-hanke.

Keskushallintoyksikkö on tietoisesti myös tarjonnut korkeakouluharjoittelijoille työskentelymahdollisuuksia mm. työnantajakuvan kehittämiseksi ja rekrytointimahdollisuuksien parantamiseksi. Harjoittelijoita on ollut keskimäärin 6–9 kpl / vuosi, ja kunkin harjoittelijan tuottama henkilötövuosikertymä on keskimäärin 3–4 kuukautta.

Havainnot: Nykyinen organisaatio on haastava johtamisen kannalta. Johtamisportaita on paljon: keskushallinto, alue ja vankila – tasoja on monta. Näiden lisäksi on myös itsenäinen valtakunnallinen täytäntöönpanoyksikkö. Toisaalta alueorganisaatiossa on hyvää. Alueet mahdollistavat toimivan tulohajautuksen ja alueen yksiköiden muun tuen ja ohjauksen. Ilman alueita Rikosseuraamuslaitoksen tulohajaus ei todennäköisesti toimisi yhtä hyvin.

Vuosien 2014–2016 tietoiset säästötoimet ja keskushallinnon supistamisen tarve sekä vuonna 2017 toteutettu korjausliike näkyvät henkilöstömäärien kehityksessä. Lisäksi hankkeet ja harjoittelijoiden vuosittainen palkkaus vaikuttavat henkilöstömääriin.

Arviointikeskukset toimivat alueiden sisällä, jolloin vankisijoittelua ja muita asioita joudutaan hoitamaan saman organisaation sisällä byrokraattisesti ja monipolvisesti. Osa henkilöstöstä kokee aluekeskuksen roolin epäselväksi.

Tällä hetkellä asiakkaiden saama palvelu ei ole aina tasalaatuista ja tasapuolista vaan vaihtelee paljon sen mukaan, missä toimistossa tai kenellä rangaistuksen suorittaja on asiakkaana.

Ohjausmalli ja nykyinen organisaatorakenne eivät ole tehokkaimmat mahdolliset, ja yhdenmukaisia käytäntöjä eri alueilla on vaikea ylläpitää. Tulohajaus toimii moniportaisessa organisaatiossa, mutta samalla moniportaisuus hidastaa tulohajautuksen mukaisten suunnitelmien muodostumista.

Käytäntöjen epäyhtenäisyydessä on kysymys ensisijaisesti vankeuslain säännösten epäyhdenmukaisesta soveltamisesta eri yksiköissä. Vankeuslain toimivaltasäännösten mukaan toimivalta vankeja koskevissa asioissa kuuluu asiasta riippuen vankilan johtajalle tai muulle vankilan virkamiehelle. Siten samaa säännöstä tulkitsee tilanteesta riippuen suuri joukko virkamiehiä. Täysin yhdenmukaiseen tulkintakäytäntöön ei ole käytännössä mahdollista päästä. Keskeisissä kysymyksissä tulee saavuttaa riittävä yhdenmukaisuus. Tätä on vaikeaa varmistaa pelkästään tulohajautuksen keinoin.

Normiohjauksen osalta käytössä ovat lainsäädäntöä täydentävät Kehan antamat (sitovat) määräykset ja (ohjaavat) ohjeet. **Vankeuslain mukaan Keha voi antaa määräyksiä vain hyvin harvoissa tapauksissa.** Määräysten vastaiseen menettelyyn on helppo puuttua, koska ne ovat sitovia.

Ohjeilla yhtenäistetään säännösten tulkintaa, ja ne kattavat keskeisen osan toiminnasta. Lain tai asetuksen soveltamiseen jää käytännön toiminnassa aina liikkumavaraa toimivaltaiselle virkamiehelle. Oikeudellista tukea on tärkeää saada normien oikean ja yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi etenkin erityistilanteissa.

Käytäntöjen yhtenäisyyteen ohjaavat myös laillisuusvalvonta sekä oikeusturvakeinojen käytön (oikaisuvaatimus, valitus hallinto-oikeuteen) kautta saatavat päätökset.

Käytäntöjen yhdenmukaisuudessa on eri selvityksissä todettu ongelmia, ja Risessä on panostettu määräysten ja ohjeiden ajan tasalla pitoon sekä lisätty oikeudellista ohjausta ja neuvontaa. Käynnissä on lisäksi projekti, jossa laaditaan suunnitelma sisäisen laillisuusvalvonnan toteuttamisesta. Suunnitelma sisältää laillisuusvalvonnan sisällön, toimintatavat, toteuttajat ja osallistujat sekä raportoinnin. Projekti valmistuu 30.3.2020 mennessä.

2.7 Osaamisen hallinta

Valvonta- ja ohjaushenkilöstön osuus on yli puolet rikosseuraamusalan koko henkilökunnasta. Seuraavaksi eniten on hoito- ja kuntoutushenkilöstöä.

Henkilöt tehtäväluokittain; lukumäärä ja %-osuus 31.12.	Mies 2017		Nainen 2017		Yhteensä 2017	
	lkm	%	lkm	%	lkm	%
Tehtäväloukka						
Johto	52	3,4	42	3,9	94	3,6
Asiantuntijat	80	5,2	135	12,5	215	8,2
Toimihenkilöt	24	1,6	148	13,7	172	6,6
Hoito- ja kuntoutushenkilöstö	73	4,7	185	17,1	258	9,8
Talous- ja kiinteistöhenkilöstö	24	1,6	97	9,0	121	4,6
Työtoimintahenkilöstö	159	10,3	28	2,6	187	7,1
Valvonta- ja ohjaushenkilöstö	1066	69,1	263	24,4	1329	50,7
Yhdyskuntaseuraamushenkilöstö	48	3,1	171	15,8	219	8,4
Luokittelemattomat	17	1,1	10	0,9	27	1,0
Yhteensä	1543	100	1079	100	2622	100

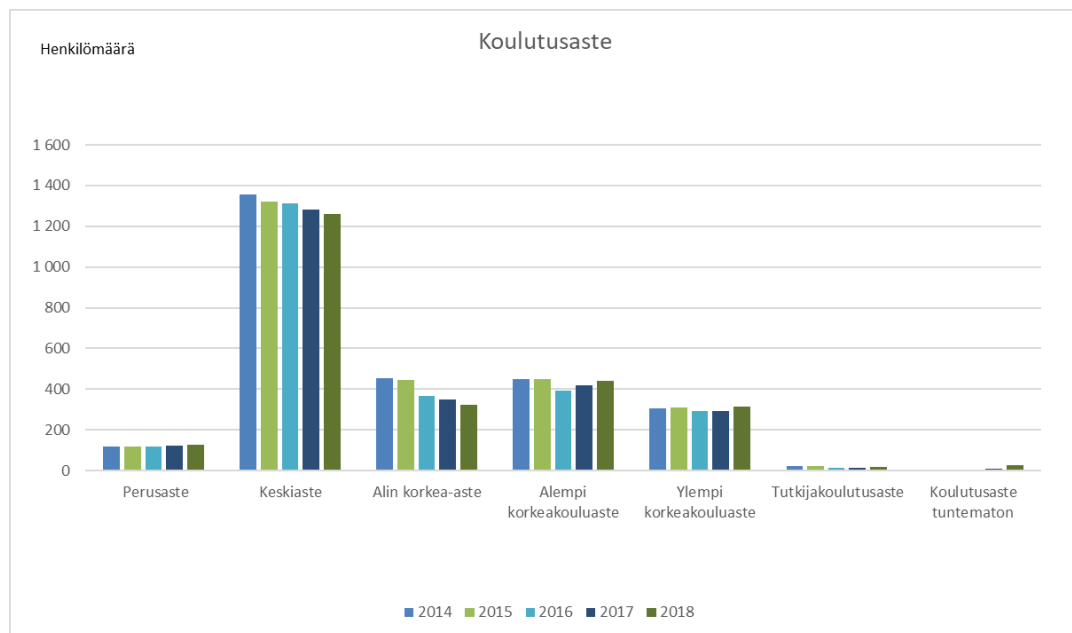
Taulukko: Henkilöstön jakautuminen.

Koulutuksesta Rikosseuraamuslaitoksessa vastaa Rikosseuraamusalan koulutuskeskus (RSKK), joka on Rikosseuraamuslaitoksen valtakunnallinen yksikkö. Koulutuskeskus on perustettu 1976.

RSKK on ainoa vankiloiden valvonnan ja ohjauksen tehtäviin pätevöittävä ja alan koulutusta järjestävä oppilaitos. Koulutuskeskus tarjoaa rikosseuraamusalan tutkintokoulutusta sekä ammattitaitoa ylläpitävää, täydentävää ja lisäävää koulutusta. Koulutuskeskuksen yhteydessä toimii kriminologian alan tieteellinen erikoiskirjasto.

Rikosseuraamusalan koulutuskeskus toteuttaa oppi- ja tutkimuslaitosten kanssa yhteistyössä rikosseuraamusalan ylintä ammatillista koulutusta sekä osallistuu aktiivisesti alan työelämän kehittämiseen ja uusintarikollisuutta vähentävien ohjelmien kouluttamiseen, kehittämiseen ja arviointiin.

Rikosseuraamuslaitoksen henkilöstön koulutusasteessa ei ole määrällisesti tapahtunut merkittäviä muutoksia. Keskiasteen koulutuksen ja alimman korkea-asteen koulutuksen saaneiden määrä on hieman pudonnut. Alimman korkea-asteen tutkinnon aleminen selittyy osittain tutkintojärjestelmän muutoksilla. Ko. tutkinnot on korvattu alemman korkea-asteen tutkinnoilla (AMK-tutkinnoilla). Ylemmän korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden määrä on hieman noussut. Suurin osa henkilöstöstä on suorittanut keskiasteen tutkinnon.



Kuva: Henkilöstön koulutusasteiden jakautuminen.

Osaamisen hallinta Rikosseuraamuslaitoksessa muuttuu. Toimenkuvia ja vaatimustasoja tarkennetaan vastaamaan uusia vaatimuksia. Strategisten vaikuttavuustavoitteiden myötä osaamisen tarve on tulevaisuudessa erilainen ja tähtää uusintarikosten minimointiin vaikuttamalla vangin olosuhteisiin ja mahdollisuuksiin menestyä yhteiskunnassa vapautumisen jälkeen, minkä on todettu vähentävän uusintarikollisuutta. Esimerkiksi lähityön koulutuksella tuodaan uutta näkökulmaa työhön rangaistusta suorittavien kanssa. Muuttuneiden osaamistarpeiden johdosta rikosseuraamusalan koulutus uudistuu kaksivaiheiseksi rikosseuraamusalan koulutukseksi yhteistyössä Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen ja Laurea-ammattikorkeakoulun kanssa.

Laurean ammattikorkeakoulun kanssa yhteistyössä toteutettu tutkintouudistus alkaa tuottaa sosionomeja rikosseuraamusalan ohjaus-, esimies- ja asiantuntijatehtäviin tammikuusta 2020 alkaen, jolloin ensimmäiset valmistuvat.

Koulutusuudistuksella varaudutaan työelämän kasvaviin osaamistarpeisiin, työtehtävien muutoksiin ja laajasti koko henkilöstön osaamisen kehittämiseen. Tavoitteena on varmistaa, että uudistettava rikosseuraamusalan koulutus vastaa Rikosseuraamuslaitoksen strategisia linjauksia. Tutkinnot on myös linjattu Euroopan neuvoston tutkintotasoihin siten, että Rikosseuraamusalan perustutkinto vastaa tasoa 4 ja Laurean kanssa yhteistyössä suoritettava sosionomitutkinto tasoa 6. Perusopintovaiheen jälkeen on siis erillishaku ammattikorkeakouluun, jossa opinnot jatkuvat. Laurean sosionomitutkinto kouluttaa rikosseuraamusalan ohjaus-, esimies- ja asiantuntijatehtäviin. Uusi ammattikorkeakoulututkinto mahdollistaa valmiudet vaativampiin rikosseuraamustehtäviin. Yhteistyötä myös muiden koulutustarjoajien kanssa suunnitellaan.

Haasteeksi Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksessa on havaittu Laurean rajattu alueellisuus, sillä Laurean kampukset sijaitsevat Hyvinkäällä, Leppävaarassa, Lohjalla, Otaniemessä, Porvoossa ja Tikkurilassa. Koulutuskeskuksella on tavoitteena tunnustella yhteistyössä Rikosseuraamuslaitoksen kanssa yhteistyötä myös alueellisten yliopistojen kanssa kuten Itä-Suomen yliopiston kanssa. Suunnitteilla on myös ulkomaista yhteistyötä Cambridgen yliopiston kanssa sekä yhteistyötä Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin (Krimo) kanssa.

Koulutusuudistuksen myötä aikaisempaa suuremmalla osalla rikosseuraamusalan tutkintokoulutuksen opiskelijoita on mahdollisuus hakea erillishaun kautta jatkamaan opintojaan Laurea-ammattikorkeakouluun opiskelemaan rikosseuraamusalan sosionomin tutkintoa. Tarkoituksena on, että jatkossa merkittävästi suurempi osa henkilöstöstä suorittaa korkeakoulututkinnon, joka on tulevaisuudessa rikosseuraamusalan pääasiallinen tutkinto.

RSKK vastaa myös Rikosseuraamuslaitoksen täydennyskoulutuksesta. RSKK:n koulutuskeskus tarjoaa rikosseuraamusalan erityisosaamisen edellyttämää täydennyskoulutusta kaikille alan ammattilaisille. Täydennyskoulutuksen sisällöt, tavoitteet ja menetelmät on asetettu tukemaan rikosseuraamusalan ydintehtäviä.

Täydennyskoulutuksen ydinteemat ovat:

1. Johtaminen ja työyhteisötaidot: uusien työntekijöiden perehdyttäminen ja virkamiehenä toimiminen.
2. Lähityö: vuorovaikutus- ja asiakastyö rangaistusten toimeenpanossa.
3. Ohjelmatyö: uusimisriskiä vähentävät vaikuttamisohjelmat.
4. Turvallisuus: yksilön ja yhteisön turvallisuus ja voimankäytön välineet.
5. Toiminnan ohjaus: keskushallinnon tarjoama koulutus ajankohtaisista asioista.

Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen ja Rikosseuraamuslaitoksen välinen yhteistyö on tiivistä. Koulutuskeskuksen toteuttama tutkintouudistus ja yhteistyö alueellisten ja kansainvälisten oppilaitosten kanssa on oikea kehityssuunta. Samalla kun uudistuksia viedään läpi, kannattaa myös ryhtyä viestintätoimenpiteisiin rikosseuraamusalan tehtävien tunnettuuden suhteen, jotta Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen tutkimuksiin olisi jatkossakin riittävästi hakijoita, joista valinnat tehdään.

Havainnot:

Osaamisen hallinta on murroksessa Rikosseuraamuslaitoksessa. Tutkintouudistus tuo uusia mahdollisuuksia vaativampiin tehtäviin ja mahdollisesti lisähoukuttelevuutta alalle. Laurean tutkinto rajaa opiskelupaikat paikkakunnille, joissa on Laurean toimipiste. Olisi joustavampaa rekrytoida suoraan ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneita, joita voitaisiin täydennyskouluttaa rikosseuraamusalalle.

Koulutustason nosto kasvattaa myös palkkakustannuksia. Palkkakustannusten nousu on seurausta strategisen painopisteen muuttumisesta. Lisäksi digitalisaatio vaikuttaa myös Rikosseuraamuslaitoksen työtehtäviin vähentäen rutiinitehtäviä ja painottaen yhä vaativampia asiantuntijatehtäviä.

Alan koulutuksiin on viime aikoina osallistunut aiempaa vähemmän opiskelijoita, eikä hakeutuva oppilasaines ole ollut kaikilta osin tyydyttävää. Tämä on tuonut epävarmuutta tulevaisuuden rekrytointiin, ja siihen on reagoitava. Kiinnostuneiden henkilöiden riittävän määrän hakeutumista koulutukseen ja tuloa töihin Riselle eri tehtäviin tulee eri keinoin edistää.

Muu täydennyskoulutus on ajoittain keskustelun kohteena. Alueita ja yksiköitä pitäisi kannustaa hakemaan muulle henkilöstölle heidän substanssinsa mukaista täydennyskoulutusta muualta.

Yhteistyö Laurean kanssa on lähtenyt hyvin liikkeelle, mutta toimitilarakenne (26 suljettua tai avovankilaa) aiheuttaa haasteita opiskelijoiden saamiseen koulutukseen. Yhteistyötä alueellisten yliopistojen kanssa kannattaa harkita opiskelijoiden saamiseksi koulutuksiin.

Rikosseuraamusalan mielikuvaan kannattaa myös panostaa, jotta alan mielikuva olisi moderni ja vastaisi alan nykyisiä toimenkuvia.

Mikäli täydentävä koulutus edellyttää matkustamista, haasteena ovat vuorotyöläisten ns. miinustunnit, jotka aiheutuvat työvuorojen pituudesta ja siitä, ettei matka-aikaa lueta työajaksi valtion työaikaohjeistuksessa. Tuleva lähikoulutus perustuu työnohjaajien avulla toteutettavaan paikalliseen koulutukseen, mikä helpottaa kaikkien osallistumista. Koulutustapa edellyttää kuitenkin ohjaajilta varsin suurta panostusta, eikä heillä ole välttämättä riittävästi aikaa toimia ohjaajan roolissa.

2.8 Miten rikosseuraamustoiminnot on järjestetty muissa vertailumaissa?

Arvioinnissa suoritettiin rajoitettu vertailu kolmen maan, Ruotsin, Norjan ja Hollannin rikosseuraamustoiminnoista verrattuna Suomeen. Tämän lisäksi haastateltiin EuroPrin henkilöitä eurooppalaisista vankilakäytännöistä.

2.8.1 Ruotsi – Kriminalsvården

Ruotsin rikosseuraamustoiminnoista vastaa Kriminalsvården. Samoin kuin Suomessa, myös yhdyskuntaseuraamustoiminnot kuuluvat organisaation vastuualueeseen.

Kriminalsvårdenin organisaatio on jaettu kuuteen alueeseen, joita johdetaan pääjohtajan ja kolmen toiminnon johtajan alaisuudessa. Nämä kolme toimintoa ovat vankilatoiminnot, yhdyskuntaseuraamus ja turvallisuus. Jokaisella toiminnolla on johtajat, jotka toimivat suoraan pääjohtajan alaisuudessa. Organisaation kuuluu myös kuljetusosasto, joka vastaa vankikuljetuksista.

Toiminnassa keskeistä on yhdyskuntaseuraamustoiminnon ja vankilatoiminnon vahva yhteistyö alusta lähtien. Kun vanki tulee vankilaan, hänelle osoitetaan jo siinä vaiheessa ehdonalaisvalvoja. Perusteena on, että tällä tavalla yhteistyöstä saadaan vangin palveluiden ja vaikuttavuuden kannalta saumatonta. Ehdonalaisvalvoja osallistuu alun kokouksiin vankilan edustajien ja vangin kanssa etänä Skype-videoyhteydellä. Rangaistusajan suunnitelmat kuten vapautussuunnitelmat tehdään yhteistyössä.

Alueellisessa organisaatiossa on se riski, että strategian, lakien ja ohjeistusten yhtenäinen toimeenpano voi johtaa erilaisiin aluekohtaisiin käytäntöihin asioissa, jotka lisäävät eriarvoisuutta. Tästä syystä Kriminalsvärden valvoo mm. uusien lakien myötä tulevien käytäntöjen toteutumista. On myös selkeästi määriteltä, mitkä ohjeistukset tulee toteuttaa yhdenmukaisesti alueilla ja missä käytännöissä voi olla paikallisia eroja.

Selkeästi yhtenäisyyttä edellyttävää toimeenpanoa valvotaan tyypillisesti auditoinneilla. Toimintaohjekirjojen ylläpidon lisäksi muodostetaan komiteoita, jotka auditoivat käytäntöjä yksiköissä ja laitoksissa. Komiteoiden kokoonpanoa muutetaan ajoittain, jotta eri henkilöt pääsisivät osallistumaan auditointeihin. Komitea auditoi käytäntöjä paikan päällä ja ylläpitää yhteistyötä alueella auditoitavista aiheista.

Kriminalsvärdenin arviointikeskustoiminta on keskitettyä. Keskittämistä pidetään tärkeänä vankiloiden alikapasiteetin vuoksi: keskittämällä voidaan kapasiteetin hallintaa ohjata paremmin. Arvioinnin keskittämisen ei nähdä ongelmia arvioinnin laadun ja onnistumisen kannalta. Arviointi ja sen mukaiset toimenpiteet perustuvat esitettyihin faktoihin. Samalla koetaan, että arvioinnin tulee perustua luottamukseen toimijoiden välillä sekä luottamukseen arvioinnin ammattimaisuuteen ja kykyyn.

Toiminta vankien kanssa perustuu siihen, että jokaisella vangilla on ”omavartija”, joka auttaa vankia mm. paperitöissä ja muissa asioissa.

Toiminnan kolme aluetta (vankilatoiminnot, yhdyskuntaseuraamus ja turvallisuus) ovat vahvasti mukana kaikessa toiminnassa tasapainon luomiseksi. Yhdyskuntaseuraamuksen osalta on havahduttu viime aikoina siihen, että turvallisuuskulma ei ole ollut siinä riittävän vahvasti esillä. Esimerkiksi haastateltavien osalta tulee konfliktien välttämiseksi huomioida turvallisuuskulmasta, keitä muita asiakkaita ja vankkeja on paikalla samanaikaisesti.

Havainnot:

Erityisesti seuraavat Ruotsin Kriminalsvärdenin toimintatavat ovat Suomen Rikosseuraamuslaitoksen kehityksen kannalta huomionarvoisia:

1. Vankila-, yhdyskuntaseuraamus- ja turvallisuusjohtajat ovat suoraan pääjohtajan alaisuudessa
 - Kriminalsvärdenissa uskotaan, että kolmen näkökulman johtajuus pääjohtajan alaisuudessa auttaa luomaan tasapainoa ja edesauttaa eri näkökulmien esille tuloa alueiden ja yksiköiden johtamisessa.
2. Vahva vankila- ja yhdyskuntaseuraamustoimintojen välinen yhteistyö
 - Kriminalsvärdenissa uskotaan vahvasti vankila- ja yhdyskuntaseuraamustoimintojen yhtenäisyyden luomiseen toiminnassa. Ruotsiin verrattuna nämä toiminnot ovat Suomessa vielä hyvin erillään toisistaan.

- Yhteistyö toimintojen välillä näkyy esimerkiksi ehdonalaivalvojan osallistumisena keskusteluihin ja rangaistuksen suunnitteluun vangin ja vankilan kanssa jo vankeusrangaistuksen alkaessa. Näin vankiin syntyy pysyvä yhteys, joka jatkuu vangin asteittaisessa vapautumisessa.
3. Arviointitoiminnan keskittäminen
 - Arviointitoiminnan keskittäminen nähdään tehokkaaksi ja yhdenvertaisuutta tukeväksi ratkaisuksi. Ruotsissa on pulaa vankipaikoista, ja arvioinnin keskittäminen nähdään hyödylliseksi myös kapasiteetin hallinnassa.
 4. Alueellisen organisaation toimeenpanon vahvistaminen auditoinneilla
 - Kriminalsvården varmistaa tärkeiden yhtenäisyyttä ja yhdenvertaisuutta tukevien käytäntöjen toimeenpanon yksiköihin kohdistuvilla auditoinneilla. Samalla on määritetty, mitkä toimenpiteet ja käytännöt toteutetaan yhtenäisesti ja missä käytännöissä sallitaan paikallisia eroja. Muodostettavat komiteat auditoivat käynneillään yksiköiden toimintatavat, ja valtakunnalliset vankila-, yhdyskuntaseuraamus- ja turvallisuusjohtajat tukevat päätöksiä. Auditointien koetaan myös tukevan vuoropuhelua alueilla ja yksiköissä.

2.8.2 Norja – Kriminalomsorgen

Norjan rikosseuraamustoiminnoista vastaa Kriminalomsorgen. Keskushallinnosta vastaa direktoraatti, joka toimii Norjan oikeusministeriön alaisuudessa. Samoin kuin Suomessa ja Ruotsissa, Kriminalomsorgenin vastuisiin kuuluvat vankila- ja yhdyskuntaseuraamustoiminnot. Norjassa on menossa hanke aluehallintotasosta luopumiseksi sekä vankila- ja yhdyskuntaseuraamusyksiköiden yhdistämiseksi saman hallinnon alle vahvemmiten kokonaisuuksiksi.

Halutussa muutoksessa aluetaso poistetaan ja alueilta siirretään henkilöitä keskushallintoon ja yksiköihin tehtävien suorittamiseksi. Norjassa koetaan vahvasti, että keskushallinnon, alueiden ja yksiköiden ylläpito koetaan kalliiksi eikä kaikkia organisaatiota soja ole mahdollista rahoittaa.

Tällä hetkellä Norjan organisaatiossa on keskushallinto, 5 aluetta ja yksiköt (44 vankilaa ja 15 yhdyskuntaseuraamustoimistoa). Alueilla työskentelee noin 150 henkeä. Nykyisessä alueorganisaatiossa nähdään kuitenkin myös positiivisia piirteitä. Kun on 5 aluetta, ne voivat tukea yksikön johtajaa paremmin, ja aluekonttorit voivat samoin tukea ohjeistuksissa ja linjauksissa.

Kriminalomsorgenilla on samoin kuin Suomessa oma koulutusorganisaationsa, joka toteuttaa rikosseuraamusalan koulutustehtäviä. Koulutukseen saadaan opiskelijoita melko hyvin ja opiskelijoille maksetaan opiskelusta. Opiskelija sitoutuu toimimaan

alalla vähintään vuoden. Alalle on melko helppo saada työntekijöitä: eri vakansseihin on usein 8–10 hakijaa.

Uudessa organisaatiossa yksiköistä muodostetaan 13 paikallista yksikköä, jotka koostuvat pääyksiköistä ja erikoistuneista yksiköistä erityisryhmille (mm. naisvangit, ulkomaalaiset vangit, ehkäisevä vankeus). Ehkäisevä vankeus Norjassa on tarkoitettu erityisen vaarallisille vangeille, joiden vapauttaminen on erityisharkinnan varassa.

Kustannussyiden lisäksi uusi organisointimalli tukee yhdenmukaisuutta käytännöissä ja siten myös asiakkaiden, vankien ja henkilökunnan yhdenmukaista kohtelua. Lähtökohtana ovat riittävän suuret yksiköt. Käytännössä maantieteellisistä yksiköistä muodostetaan maakuntamaisia kokonaisuuksia, ja yksiköissä johdetaan kaikkia kokonaisuuksia (avovankilat, vankilat, muut) yhteisesti.

Havainnot:

Norjan Kriminalomsorgenin toiminnassa huomionarvoista Suomen Rikosseuraamuslaitoksen kehityksen kannalta on, että haasteet ovat pitkälti samankaltaisia kuin Suomessa:

1. Nykyinen organisaatorakenne koetaan kankeaksi ja kalliiksi
 - Alueorganisaation ylläpidosta halutaan luopua ja siirtää osa tehtävistä paikalliselle tasolle tai keskushallinnolle
 - Tietojärjestelmiä halutaan vahvistaa tukemaan uutta organisaatiota
2. Alueiden toiminnan yhtenäisyyttä on vaikea johtaa – eroja käytännöissä syntyy myös sellaisissa toimenpiteissä, joiden samanlainen toteutus tukisi asiakkaiden ja vankien yhdenmukaista kohtelua
3. Kriminalomsorgen pyrkii hyödyntämään yhteiskunnan muita palvelujärjestelmiä ja sidosryhmiä tehokkaasti. Erityisesti vankien koulutus koetaan sel-laiseksi, jossa myös Suomella olisi kehitettävää.

Nykyisen organisaatiomallin haasteet ovat Norjassa pitkälti samankaltaisia kuin Suomessa. Pitkä ketju strategian, lainsäädännön ja linjausten toimeenpanossa aiheuttaa hitautta ja erilaisia käytäntöjä. Lisäksi aluerakenne on kallis toteuttaa. Tosin Kriminalomsorgen tuo esille myös sen, että muutoksessa henkilöstöä tulee siirtää keskuks-hallintoon ja alueellisiin yksiköihin, jotta tarvittavat toiminnot voidaan hoitaa jatkossa-kin.

2.8.3 EuroPris

EuroPris (European Organisation of Prison and Correctional Services) on vuonna 2011 perustettu järjestö, jonka tarkoituksena on edistää vankilaviranomaisten yhteistyötä, vastavuoroista oppimista ja hyvien käytänteiden vaihtoa. Jäseninä oli alun perin 18 eurooppalaista vankilaviranomaista. Vuonna 2018 jäseniä on 31, joista 26 on eri EU-maista. Järjestöön voivat liittyä kaikki Euroopan neuvoston jäsenmaiden vankilaviranomaiset. Suomi on liittynyt järjestöön.

Järjestön tavoitteisiin kuuluvat mm. ammattimaisten vankilakäytäntöjen edistäminen, jotta yleistä järjestystä ja turvallisuutta voitaisiin parantaa kehittämällä vankilaoloja koskevia normeja ja käytäntöjä Euroopassa, sekä rikoksen uusimisen vähentäminen.

EuroPris edistää näitä tavoitteita järjestämällä erilaisia tapahtumia, asiantuntijakoukkuja, työpajoja ja konferensseja, joissa alan toimijolla on tilaisuus vaihtaa kokemuksia.

EuroPrisilla on hyvä näkymä eurooppalaisiin vankilakäytäntöihin sekä sen jäsenten suunnitelmiin ja alan yleisiin suuntauksiin. EuroPris järjestää säännöllisesti asiantuntijatapaamisia sekä työpajoja, joihin jäsenmaiden edustajat osallistuvat. Tapaamiset ja työpajat keskittyvät valittuihin aiheisiin, joita työskentään yhdessä ja joista vaihdetaan kokemuksia.

EuroPrisin mukaan yleinen kehitys Euroopassa heijastelee väkivallan lisääntymistä. Kehitys vankien sijoittamisessa suljettuihin ja avovankiloihin on jossain määrin polari-soitunut. Kehitystä on asteittaiseen vapauttamiseen ja avovankiloihin. Toisaalta on myös vastakkaista kehitystä. Vankien sosiaalipalveluiden tuessa haetaan voimakkaasti yhteistyötä yhteiskunnan palvelujärjestelmien ja kuntien kanssa mm. Hollannissa ja Ranskassa. Sisäistä kontrollia kehitetään tarkastuksilla ja auditoinneilla yhtiäisten käytäntöjen ja vankien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi.

Osalla EuroPrisin jäsenistä on vaikeuksia henkilöstön rekrytoinnissa. Henkilö aloittaa usein työpaikassaan mutta lopettaa jonkin ajan kuluttua.

Suomi nähdään varsin kehittyneenä maana rikosseuraamusalalla mm. naisvankien palveluiden ja yleensä sosiaalipalveluiden hyödyntämisen alueilla.

Poimintoja eri aihealueiden kehityksestä Euroopassa:

Kiinteistöt rikosseuraamusalalla

- Kiinteistöjen hallintamuoto (oma vai vuokrakiinteistö) vaikuttaa niiden kehittämiseen ja hallintaan.
- Näkemykset tulevien vankiloiden tarvittavasta koosta polarisoituvat:
 - Toisaalta nähdään kehitystä pienempiin, erikoistuneisiin (esimerkiksi vankila ulkomaalaisille vangeille) yksiköille, toisaalta mm. Belgia rakentaa ”vankilakaupunkeja”, yhdistelmäyksiköitä, jotka sisältävät erityyppisiä yksiköitä ja riittävän palvelutarjonnan. Myös Norja, Hollanti ja Iso-Britannia ovat rakentamassa tai suunnittelemassa vankiloita erityisryhmille.
- Erikoistuneet vankilat ulkomaalaisille vangeille – syitä päätöksille
 - Osaaminen: vankilaan voidaan keskittää erityisosaamista mm. kielitaidon ja radikalisoitumisen näkökulmasta, ja tällöin muutenkin tarvittava osaaminen voidaan keskittää vankipopulaation tarpeiden näkökulmasta hyvin.
 - Henkilöstöä voidaan muutenkin kehittää tarkemmin vankiprofiilin näkökulmasta.
 - Videoneuvottelumahdollisuudet voidaan myös rakentaa suuren käyttötarpeen näkökulmasta.

Teknologia

- Vankien koulutuksessa haetaan uusia ratkaisuja verkko-oppimisen työkalujen avulla – vankien kyvykkyyksiä kehitetään myös työkalujen käytössä.
- Turvallisuuskäsitelmä huomioidaan kaikissa ratkaisuissa, jotka koskevat sitä, miten vangit käyttävät sähköisiä työkaluja, ja tasapainon hakeminen teknologian hyödyntämisen ja turvallisuuden välillä koetaan tärkeäksi.
- Uusia ratkaisuja harkitaan mm. vankiterveydenhuollossa etäratkaisujen avulla. Näillä ratkaisuilla voidaan lääkärin konsultaation tueksi saada reaaliaikaisia mitauksia digitaalisilla välineillä.

Koulutus

- Verkko-oppimisen myötä vangeille luodaan uusia mahdollisuuksia tarjoamalla yliopistojen kurssimoduuleita.
- Koulutuksessa koetaan tärkeäksi ns. ”whole person” -lähestymistapa, jossa huomioidaan vangin tilanne, osaaminen ja muut erityispiirteet.

3 Kokoava arvio ja johtopäätökset

3.1 Kokoava arvio

3.1.1 Strategisten tavoitteiden toimeenpanokyky

Arviointikysymys: Miten organisaatorakenne, johtaminen ja ohjausjärjestelmä tukevat Rikosseuraamuslaitoksen ydintoiminnan järjestämistä, oikeusministeriön asettamien strategisten tavoitteiden toimeenpanoa ja toiminnan kehittämistä?

Rikosseuraamuslaitoksen tehtävänä on huolehtia osaltaan yhteiskunnan turvallisuudesta pitämällä yllä laillista ja turvallista seuraamusten täytäntöönpanojärjestelmää sekä edistää uusintarikollisuuden vähentämistä ja rikollisuutta ylläpitävän syrjäytymiskehityksen katkaisemista. Rikosseuraamuslaitoksen visiona vuodelle 2025 on valmentaa rikoksettomaan elämään (turvallisesti kohti avoimempaa täytäntöönpanoa). Keskeisiksi yhteiskunnallisiksi vaikuttavuustavoitteiksi on asetettu:

1. Valmennamme asiakkaita rikoksettomaan elämäntapaan.
2. Huolehdimme turvallisuudesta rangaistusten täytäntöönpanossa ja edistämme yhteiskunnan turvallisuutta.
3. Oikeusturva ja yhdenvertainen kohtelu toteutuvat toiminnassamme.

Yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista kaksi viimeksi mainittua ovat pitkälti Risen omissa käsissä, ja niiden edistäminen edellyttää ensisijaisesti onnistumista operatiivisessa toiminnassa ja sen ohjauksessa. Molemmat vaativat selkeitä toimintamalleja, ohjeistuksia ja prosesseja sekä vahvaa osaamista ja kokemusta. Turvallinen rangaistusten täytäntöönpano on Risen toiminnan perusta ja ydinosaa, josta ei voi tinkiä ja jonka osalta toiminnassa näkyvät pitkät perinteet sekä vakuuttavat tulokset. Henkilöstön keskuudessa esiintyy huolta turvallisuusnäkökulman (henkilö-, teknisen ja laitosturvallisuuden) riittävästä huomioimisesta tulevaisuudessa. Pelkoina ovat sen jääminen muiden näkökulmien varjoon toimintamalleja uudistettaessa ja siihen kohdistuvan henkilötöypanoksen riittävyys. Toteumatietojen valossa turvallisuus ei ole heikentynyt vaan ennemminkin parantunut, mutta osa-alueen merkittävyyden vuoksi huoli on syytä ottaa vakavasti. Toimintamallien, ohjeistusten ja käytäntöjen yhdenmukaisessa toteuttamisessa on kehitettävää. Tämä vaarantaa osaltaan etenkin oikeusturvan ja yhdenvertaisen kohtelun tavoitteiden toteutumisen. Käytännöissä on eroja, ja myös eduskunnan oikeusasiamies on ottanut asiaan eri yhteyksissä kantaa.

Uusintarikollisuuden vähentämiseen tähtäävä ensimmäisenä mainittu vaikuttavuustavoite on yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan erittäin merkittävä. Tavoitteena on vankeusajan toimenpitein vähentää rangaistusta suorittavien riskiä syyllistyä uusiin rikoksiin. Tavoitteen toteutumiseen vaikuttavat hyvin monet tekijät, joista Rikosseuraamuslaitoksella on mahdollisuus vaikuttaa vain osaan. Ylätason vaikuttavuustavoitteena uusintarikollisuuden vähentämistä voidaan pitää erittäin osuvana, sillä vaikka tavoitteen edistämiseen kaikessa laajuudessaan tarvitaan koko yhteiskunnan ja sen palvelujärjestelmän osallistumista, Rise on ilmiön keskiössä ja avainroolissa onnistumisen mahdollistajana. Tavoitteen saavuttamiseen vaikuttaa olennaisesti oman toiminnan ohella Rikosseuraamuslaitoksen kyky toimia yhdessä yhteiskunnan muiden palvelujärjestelmien kanssa.

Parhaimmillaan Rikosseuraamuslaitos tarjoaa alustan ekosysteemille, jossa uusintarikollisuuden vähenemistä voidaan edistää yhdessä eri viranomaisien, kolmannen sektorin toimijoiden ja yritysten kanssa. Rise on panostanut sidosryhmäyhteistyöhön sekä paikallisesti että valtakunnallisesti. Edellä mainitun ekosysteemin rakentamisessa ja toimivuudessa olisi kuitenkin vielä paljon saavutettavissa. Sidosryhmäyhteistyön käytännöt vaihtelevat alueittain ja yksiköittäin. Tietoa sidosryhmäyhteistyön käytännöistä ja kumppaneista jaetaan vain satunnaisesti eri yksiköiden välillä. Toimintaan liittyvät ehdot vaihtelevat, ja jokin toimija voidaan esimerkiksi hyväksyä kumppaniksi jossakin yksikössä, mutta ei toisessa.

Rikosseuraamuslaitos voisi ottaa valtakunnallisella tasolla nykyistä suuremman roolin uudenlaisten yhteistyömallien rakentajana monitoimijaympäristössä. Yhteistyömalleja on rakennettu mm. Vankeusaika mahdollisuutena -hankkeessa vuosina 2016–2019, ja näiden mallien systemaattista toimeenpanoa tulee edistää valtakunnallisen toimintamallin myötä. Toimintamallin toimeenpano mm. TE-palveluiden, Kelan, TYP-verkostojen ja muiden kunnallisten palvelujen välillä vahvistaa ja varmentaa työnjakoa toimijoiden välillä palveluketjun eri vaiheissa. Samoin esimerkiksi poliisin kanssa voitaisiin hakea tiiviimpiä synergioita prosessin eri vaiheissa.

Mikäli uusintarikollisuuden vähentämiseen poikkihallinnollisena ilmiönä halutaan todella vaikuttaa, se edellyttää myös ohjauksen ja seurannan uudistamista. Tämä edellyttäisi myös muiden hallinnonalojen ja kunnallistenkin toimijoiden sitouttamista yhteisiin tavoitteisiin. Käytännössä tavoitteiden tulisi ulottua valtiontalouden kehyksiin ja sieltä koordinoitun tulosohjauksen kautta hallinnonalojen (SM, OM, TEM, STM) toimijoiden tulostavoitteisiin.

Rikosseuraamuslaitoksen omat toimenpiteet ja toimintavaikuttavat olennaisesti kaikkien strategisten tavoitteiden saavuttamiseen. Tavoitteiden eteen tehdään paljon hyvää työtä. Toimintakulttuurissa ja arvopohjassa on kuitenkin eri henkilöstöryhmien välillä eroja, jotka heikentävät tavoitteiden saavuttamista. On selvästi nähtävissä, että eri

henkilöstöryhmät painottavat vaikuttavuustavoitteita eri tavoin ja että ne nähdään osittain ristiriitaisina, vaikka tavoitteena tulisi olla, että ne toteutuvat samanaikaisesti yhtenä kokonaisuutena toisiaan tukien.

Arvio: Strategian, ydintoiminnan ja asetettujen vaikuttavuustavoitteiden osalta Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan voidaan kokonaisuutenaan arvioiden olevan hyvällä tasolla.

Toiminnassa on kuitenkin havaittavissa toimeenpanokykyä heikentäviä ongelmia, joihin tulee puuttua. Näistä keskeiset liittyvät epäyhtenäisiin käytäntöihin ja/tai toimintamallien puuttumiseen.

Näiden ongelmien ratkaiseminen on pitkälti kiinni ohjausjärjestelmästä, rakenteellisista kysymyksistä ja käytännön johtamisesta. Nykyinen organisaatorakenne, nykyinen johtaminen ja nykyinen ohjausjärjestelmä eivät siten ole onnistuneet tukemaan parhaalla mahdollisella tavalla Rikosseuraamuslaitoksen ydintoiminnan järjestämistä, oikeusministeriön asettamien strategisten tavoitteiden toimeenpanoa ja toiminnan kehittämistä.

3.1.2 Toimeenpanokyvyn edistäminen

Arviointikysymys: Ovatko nykyiset ohjaus- ja johtamisjärjestelmät ja nykyinen organisaatio- ja toimivaltarakenne tarkoituksenmukaisimmat strategisten tavoitteiden toimeenpanon ja tulosohjauksen kannalta?

Toimintakulttuurin ja arvopohjan yhtenäistäminen

Toimintakulttuurin jännitteet heijastavat Rikosseuraamuslaitoksen strategian painopisteen muuttumista yhä voimallisemmin kohti uusintarikollisuuden ennaltaehkäisyyn tähtäävää toimintaa. Muutos on edellyttänyt toimintatapojen ja ajattelun uudistamista sekä vaikuttanut myös osaamistarpeisiin ja henkilöstörakenteeseen. Vaikka muutos on tapahtunut pitkän aikajakson aikana, on nähtävissä, ettei sitä ole onnistuttu viemään läpi yhtenäisesti ja kattavasti koko organisaatiossa.

Toimintakulttuurin yhtenäisyyden edistäminen edellyttää nykyistä yhtenäisempää tietoperustaa vaikuttavuudesta ja siihen liittyvistä tekijöistä. Eri vaikuttavuustavoitteisiin ja riskienhallintaan liittyvien tekijöiden riittävästä ymmärryksestä on huolehdittava tehäväkuvasta riippumatta.

Johtamisella on pyrittävä tukemaan eri näkökulmien tasapuolista huomioimista ja arvostusta työyhteisössä. Arvojen tai yhteisten käytäntöjen vastaisessa toiminnassa havaittuihin epäkohtiin on puututtava aktiivisesti. Esimiesten ja johtajien tulee puheissa ja toiminnassa edistää näkökulmien arvostavaa ja tasapuolista yhteensovittamista.

Toimintamallien tulisi nykyistä tiiviimmin kytkeä eri toiminnot saumattomiksi kokonaisuuksiksi esimerkiksi yhdyskuntaseuraamustoimiston, avo- ja suljetun laitoksen välillä sekä arviointikeskuksen ja yksiköiden välillä. Toimintojen välille tarvitaan nykyistä laajempaa vuorovaikutusta. Parasta on, jos vuorovaikutus tapahtuu toimintaprosessien kautta osana arjen tekemistä. Vuorovaikutuksen edistämiseen tulee vastata eri keinoin johtamisella ja toimintamalleilla. Lisäksi rakenteita olisi hyvä kehittää edistämään kokonaisuuksien saumattomuutta.

Ohjauksen vahvistaminen – tulosohtaus

Tulostavoitteet viedään ministeriön kanssa käydyn tuloneuvottelun pohjalta Risen omaan tulosohtaukseen ja puretaan asteittaisena ketjuna yksikkö- ja henkilötason kehityskeskusteluihin saakka, mitä voidaan pitää hyvänä toimintamallina. Loppuun asti viety ketju tukee toiminnan yhdenmukaisuutta ja edistää strategisten tavoitteiden toimeenpanoa. Strategiakartta toimii hyvänä työkaluna ja tekee tavoitteista näkyviä ja ymmärrettäviä. Strategiakartta sisältää konkreettisia tavoitteita, jotka on kuvattu pääpiirteiseksi toimeenpanosuunnitelmaksi. Tavoitteissa määritellään kunkin rikosseuraamusalueen ja valtakunnallisen yksikön konkreettiset toimenpiteet pidemmän aikavälin tavoitteiden saavuttamiseksi.

Nykyinen tulosohtausprosessi antaa hyvät eväät toimeenpanokkyiselle ohjaukselle. Prosessin käytännön toteutus kuitenkin ratkaisee onnistumisen. Asetettujen tavoitteiden seurantaan, onnistumisen arviointiin ja tarvittavien korjaavien toimenpiteiden toteuttamiseen tulee ohjauksessa panostaa. Tavoitteiden toteutumista tulisi seurata jatkuvana prosessina ja korjaavien toimenpiteiden tarvetta tarkastella vähintään kvartaaleittain. Lisäksi tilannekuvasta tulisi viestiä organisaatiossa laajemmin. Näin tavoitteet tuodaan keskeiseksi osaksi käytännön toimintaa ja sen ohjausta. Johtamisella on puututtava havaittuihin epäkohtiin.

Toiminnan seurannassa tulisi panostaa vaikuttavuusperusteisten mittareiden kehittämiseen suoriteperusteisten rinnalle. Suoriteperusteiset mittarit toimivat hyvin ohjauksen seurannan näkökulmasta mutta voivat ohjata keskittymistä väärin asioihin. Vaikuttavuuden seurantaan ja vaikuttavuuden osoittamiseen tulee panostaa läpi organisaation. Vaikuttavuusperusteiset mittarit tukevat osaltaan yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden konkretisointia ja siten niiden toimeenpanoa. Vaikuttavuuden osoittamisen merkitys on kasvussa, ja sitä edellytetään tulevaisuudessa yhä enemmän poliittisesta päätöksenteosta lähtien. Toisaalta vaikuttavuutta ei ole helppoa osoittaa muuten kuin rikosten uusimisen suhteen vapauttamisen jälkeen. Jatkossa tarvitaan ns. yhteiskuntaan integroitumista kuvaavia mittareita siitä, miten palvelut jatkuvat rankaisituksen jälkeen. Eri toimijoiden tietoja ja rekistereitä on tosin haastavaa yhdistää mittaritiedon saamiseksi, ja se edellyttää tutkimusyhteistyötä – laajempia vaikuttavuustavoitteita ei voida mitata pelkästään Rikosseuraamuslaitoksen tiedoilla.

Johtamisjärjestelmä ja johtaminen toimeenpanon mahdollistajina

Johtamisjärjestelmää ja johtamista on kehitetty, mutta toimeenpanon ja toiminnan yhtenäisyyden näkökulmasta johtamisen tulisi olla nykyistä vahvempaa.

Johtamista on kehitetty esimiesvalmennuksin, minkä voidaan uskoa edistävän myös käytännön johtamisen kehittymistä. Henkilötasolla johtamisen kyvyissä ja johtamistyyliässä nähdään merkittäviä eroja ja myös puutteita. Koko Rikosseuraamuslaitoksen tasolla johtamista ja johtamisotetta tulisi vahvistaa. Johtamiskulttuuri on osin sellainen, ettei asioihin uskalleta tai haluta puuttua, mikä vaarantaa etenkin tulosohjauksen ja muutosten läpiviennin onnistumisen. Toisaalta osan esimiehistä koetaan noudattavan vanhaa hierarkkista käskevää johtamistyyliä, mikä taas osaltaan vaikeuttaa toimeenpanon edellyttämää toimivaa vuoropuhelua henkilöstöryhmien välillä. Toiminnan yhdenmukaistamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Esimiesten tulee puuttua poikkeamiin ja edellyttää ohjeistusten noudattamista. Myös henkilöstö odottaa nykyistä vahvempaa puuttumista vaihteleviin käytäntöihin.

Havainto on, etteivät nykyinen johtaminen ja sitä tukeva johtamisjärjestelmä riitä ohjeistusten ja linjausten yhdenmukaiseen toimeenpanoon valtakunnallisella tasolla. Poikkeamat linjausten toimeenpanossa hidastavat muutosten läpivientiä ja voivat joutaa vankien ja henkilöstön eriarvoisuuteen. Johtamisjärjestelmää on kehitetty viimeisen vuoden aikana. Johtoryhmätyöskentelyä on kehitetty ja se on käynnistetty jokaisessa yksikössä. Johtoryhmien tehtävät on määritetty aiempaa tarkemmin. Uudistettu johtoryhmätyöskentely on lähtenyt liikkeelle mutta on vielä osin käynnistymisvaiheessa. Kehitystyö tukee tavoitteiden toimeenpanoa yksiköissä.

Johdon ja keskushallinnon jalkautumista yksikköihin ja toimintoihin olisi hyvä lisätä. Käyntejä paikan päällä arvostetaan. Ne lisäävät molemminpuolista luottamusta ja ymmärrystä. Johdon ja keskushallinnon käyntejä yksiköissä ja toiminnoissa samoin kuin yksiköiden ja alueiden henkilöstön yhteydenpitoa toisen suuntaan (vierailuja, työnseuraamista, henkilökiertoa ja muita hyödyllisiksi koettuja tapoja) on pyritty lisäämään.

Aluekeskusten toiminnan yhdenmukaistaminen käytäntöjen osalta

Nykyisin käytännöissä on eroja, jotka aiheuttavat epäoikeudenmukaisuuden tunnetta henkilöstössä, kuormittavat keskushallintoa ja osaltaan myös vaikeuttavat tukipalvelujen hyödyntämistä. Toiminnan ohjauksen näkökulmasta erot lisäävät toimeenpanon epäyhtenäisen toteutumisen riskiä yksikkötasolle mentäessä.

Johtamisen tukea tulisi vahvistaa. Esimiehet eivät koe saavansa kaikilta osin tarvitsemaansa johtamisen tukea. Esimiehet tarvitsevat tukea ohjeistusten sovittamisessa

oman vastualueen käytäntöihin, juridisten kysymysten oikeaan tulkintaan ja henkilöstökysymysten ratkaisemiseen. Johtamisen tukea vahvistamalla voitaisiin edistää toimeenpanokykyä ja toiminnan yhtenäisyyttä.

Rakenteen virtaviivaistaminen ja yhtenäisyyden edistäminen

Rikosseuraamuslaitoksen organisaatio on muuttunut vuosien aikana. Suorasta yksiköiden ohjauksesta on menty viiden aluevankilan malliin ja tästä nykyiseen kolmipor-taiseen aluemalliin, jossa on kaksi valtakunnallista yksikköä. Nykyisessä mallissa on pyritty luomaan riittävän suuret alueet, jotka voivat tarjota eri laitostyyppejä sekä van-gin kannalta riittävästi vaihtoehtoja vankeusajalle.

Moniportaisen organisaation haittapuolet tulevat esille asioissa, jotka edellyttävät val-takunnallisesti yhtenäistä toimintaa. Alueellinen organisoituminen pidentää tavoittei-den toimeenpanon ketjua ja vaikeuttaa seurantaa. Keskushallinnon ohjeistusten ja lin-jausten läpiviennissä on ilmennyt eroja, ja toiminnassa hyväksytään linjauksista poik-keavia menettelyitä alueilla.

Aluekeskusten rooli keskushallinnon ja yksiköiden välissä on kyseenalaistettu. Ne on koettu ylimääräiseksi hallinnolliseksi tasoksi, joka kasvattaa hallinnollisia resursseja ja etäännyttää keskushallintoa ja ylintä johtoa yksiköistä sekä osaltaan lisää toiminnan epäyhtenäisyyttä valtakunnallisella tasolla. Lisäksi vastuunjako keskushallinnon ja aluekeskusten välillä on koettu osin epäselväksi. Edellä mainittuihin haasteisiin on helppo yhtyä. Niihin voidaan vastata myös muilla keinoin kuin rakenteita muuttaen. Yksiköiden suuren lukumäärän vuoksi niiden ohjaaminen suoraan keskushallinnosta käsin asettaisi omat haasteensa, eikä olisi sanottua, että yhtenäisyys tai muutosten toimeenpano edistyisi. Samalla alueiden erityispiirteiden huomioiminen ja alueellisten yhteistyömallien rakentaminen paikallisten toimijoiden kanssa vaikeutuisivat. Käytän-nössä hallinnollisia resursseja tulisi vahvistaa yksiköissä, mikä taas yksiköiden suu-resta lukumäärästä johtuen kasvattaisi kokonaisresursseja. Mikäli aluekeskukset halu-taan säilyttää hallinnollisena tasona, niiden nykyinen lukumäärä on hyvä. Hyvin toimi-essaan aluekeskukset tukevat toiminnallaan tulosohtajasta sekä ohjaavat ja tukevat yksiköitä toimeenpanossa. Edellytyksenä on kuitenkin tulosohtauksen toimivuus suju-vana ketjuna, missä on ollut haasteita.

Keskushallintoyksikön ja aluekeskusten työnjakoa on pyritty viimeisen parin vuoden aikana selkeyttämään useilla kehityshankkeilla ja toimenpiteillä sekä kuvaamalla kes-keisimmät prosessit ja tuotokset. Uudistetut tulosohtauksen menetelmät strategiakart-toineen selkeyttävät keskushallintoyksikön ja rikosseuraamusalueiden tehtävä- ja vas-tuujakoa. Kehittämistyö on siten jo selkeyttänyt vastuunjakoa. Uudistetut työkalut ovat

olleet vasta vähän aikaa käytössä, joten niiden vaikutus ei kaikilta osin vielä näy. Vastuunjakokysymysten voidaan arvioida selkeytyvän ajan myötä. Panostukset ohjauksen kehittämiseen ratkaisevat osin moniportaisuuden aiempia haasteta.

Aluehallinnon ja keskushallinnon tehtävänjakoa tukitehtävissä voisi olla hyvä tarkastella uudestaan. Keskushallintoon tulisi keskittää ne tehtävät, joihin toimiminen lähellä yksiköitä tai alueen erityispiirteet eivät tuota selvää lisäarvoa. Alueet toimivat ohjaustehtävien lisäksi yksiköiden ”palvelukeskuksina”, mikä tukee yksiköiden toimintaa. Tukitehtävien hajauttaminen aluekeskuksiin johtaa käytäntöjen eriytymiseen ja kasvattaa resurssintarvetta. Esimerkiksi henkilöstöhallinnon, tilahallinnan ja taloushallinnan palveluiden osalta valtakunnallinen keskittäminen voisi olla perusteltua. Tällöin keskittäminen tarkoittaisi koko toiminnon keskittämistä. Valtakunnallista näkökulmaa on osin rakennettu verkostomallein. Näiden osalta olisi saavutettavissa tuottavuussäästöjä, ja samalla käytännöt yhdenmukaistuisivat. Myös vuoropuhelu valtionhallinnon yhteisten palveluiden palveluntuottajien kanssa olisi nykyistä keskitetymppää.

Oikeudellisten palvelujen osalta yksiköt tarvitsevat tukea, jota nykyisin haetaan sekä aluekeskuksista että keskushallinnosta. Oikeudellisten palvelujen roolia tulisi nykyisestäään vahvistaa, jotta yksiköitä pystyttäisiin tukemaan ohjeistusten ja käytäntöjen toimeenpanossa säädösten mukaisesti. Oikeudellisten palvelujen nykyistä vahvempi valtakunnallinen keskittäminen mahdollistaisi riittävän osaamiskeskittymän ja tukisi säädösten yhdenmukaista tulkintaa, mikä on oikeusturvakysymysten näkökulmasta keskeistä. Alueellisille kehittämistehtäville on tarvetta, jotta alueelliset erityispiirteet pystyttäisiin huomioimaan kehittämistyössä ja jotta etenkin paikallista sidosryhmäyhteistyötä voitaisiin kehittää.

Aluekeskusten nykyisistä tehtävistä suuri osa olisi perustellusti keskitettävissä valtakunnallisesti tarjottaviksi. Alueellisen toiminnan ytimenä voidaan pitää ohjauksen alueellista toimeenpanoa ja alueellisen palveluketjun kehittämistä omien yksiköiden sekä paikallisten sidosryhmien kanssa. Suljetun ja avovankilan sekä yhdyskuntatoimistojen saumaton yhteistyö on tärkeää.

Tukipalveluiden tehtävänjaon uudistamisen ohella aluehallinnon merkittävämpi uudistaminen voisi myös olla perusteltua tulevaisuuden tarpeisiin vastaamiseksi. Asiakasmäärän tasaisesti alentuessa ja todennäköisesti siirryttäessä toimipisteverkon osalta nykyistä pienempään määrään suurempia yksiköitä yksikkökohtaisen ohjauksen kokonaistarve vähenee. Vastaavasti vankien erityistarpeet kuten kieli- ja kulttuurikysymykset ulkomaalaisten vankien osalta edellyttävät erityisosaamista, jota on mahdollista ylläpitää vain keskitetysti.

Yhtenä vaihtoehtona on, että kaikki tukipalvelut keskitetään keskushallintoon ja että toiminnan ohjausmallia vastaavasti uudistetaan siten, että alueellisten näkökulmien

huomiointi kehittämisessä ja paikallisessa yhteistyössä saadaan säilytettyä. Ohjauksen näkökulmasta voitaisiin muodostaa alueellisen toiminnan kokonaisuuksia, joita ohjattaisiin yhteisellä tavoiteasetannalla ja jotka vastuutettaisiin keskushallinnossa omiksi kokonaisuuksikseen. Yksiköille jäisi enemmän vastuuta paikallisen yhteistyön rakentamiseen, ja vastapainona ohjaus olisi suurempaa yhden välitason jäädessä pois. Aluejako olisi ”virtuaalinen” ja perustuisi vastuunjakoon, ohjausasiakirjoihin, ohjausfoorumeihin ja alueellisten yksiköiden tai yksikköryppäiden suoraan keskinäiseen yhteistyöhön eikä välttämättä rakenteisiin kuten nykyisessä organisaatiossa. Malli olisi huomattavan ketterä ja mahdollistaisi nopean sopeutumisen muutoksiin. Lisäksi olisi saavutettavissa säästöjä hallinnollisissa tehtävissä.

Koulutuskeskuksen ja keskushallinnon välistä sidettä tulisi vahvistaa. Koulutuskeskuksen toiminta muodostaa selvästi oman kokonaisuutensa, joka toiminnallisesti poikkeaa muusta Rikosseuraamuslaitoksen toiminnasta. On perusteltua, että sitä johdetaan ja kehitetään omana kokonaisuutenaan. Tästä huolimatta sen tulisi olla nykyistä vahvemmin keskushallinnon ohjauksessa. Sen tulee pystyä tukemaan Rikosseuraamuslaitoksen strategista uudistumista ja sen edellyttämää osaamisen kehittämistarvetta. Kansainvälistä yhteistyötä mm. Cambridgen yliopiston kanssa kannattaa myös jatkaa. Strategisen painopisteen siirtyminen yhä vahvemmin uusintarikollisuuden ehkäisyyn ja valmentavaan lähestymistapaan edellyttää panostuksia osaamisen kehittämiseen. Henkilöstörakenne tulee muuttumaan kohti yhä koulutetumpaa asiantuntijaorganisaatiota, jossa korkeasti koulutettujen osuus kasvaa. Myös uudet teknologiat edellyttävät uudenlaista osaamista. Koulutuskeskus voisi hallinnollisesti sijaita myös keskushallinnon yhteydessä omana yksikkönään.

Sähköisen valvonnan merkityksen voidaan arvioida kasvavan, ja sen kehittyminen ja johtaminen omana kokonaisuutenaan tulisi mahdollistaa. Sähköisen valvonnan kokonaisuus voisi olla perusteltua sijoittaa Keskushallinnon yhteyteen esimerkiksi omana yksikkönään. Kokonaisuus sisältäisi keskusvalvomon ja tukipartiot.

Avovankiloiden ja yhdyskuntaseuraamustoimistojen yhteistyön tiivistäminen mahdollistaisi synergioita ja tukisi asiakkaan palveluketjua. Tiedon siirtyminen prosessissa ja mahdollisuuksien mukaan myös asiakasvastuuhenkilöiden liukuva kapulanvaihto siirtymävaiheessa tulee varmistaa. Esimerkiksi Ruotsissa vangille nimetään ehdonalaivalvoja jo vankilaantulovaiheessa. Yhteistyötä voidaan tiivistää monin eri tavoin. Mahdollisuuksia niiden ohjaamiseen yhtenä kokonaisuutena olisi hyvä arvioida.

Yhdistelmäjohtajuutta on käytetty työkaluna, jonka tavoitteena on ollut edistää edellä mainittuja tavoitteita. Käytännön haasteena on ilmennyt esimiesten kyky panostaa riittävästi molempien osa-alueiden hallintaan. Tulevaisuutta ajatellen on huomioitava, että yhdistelmäjohtajan tehtäväkenttä ja tarjolla oleva tuki mitoitetaan siten, että haastavan kokonaisuuden johtamiseen jää riittävästi aikaa.

Tulevaisuudessa Roti-hankkeen edettyä tuotantokäyttöön yhteinen tietojärjestelmä tukee asiakastietojen hyödyntämistä palveluketjun eri vaiheissa. Nykyisen vankitietojärjestelmän (Vati) ja yhdyskuntaseuraamusten Tyyne-tietojärjestelmän tiedot yhdistyvät, jolloin asiakkuuksia ja työtä hallitaan keskitetyllä automatisoidulla tietojärjestelmällä. Tämä mahdollistaa nykyistä huomattavasti paremmin eri viranomaisten välisen yhteistyön ja nopean tiedonvaihdon.

Arviointikeskusten yhdistäminen

Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen rikosseuraamusalueilla on yksi arviointikeskuksen toimipiste kummallakin alueella. Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueella on kolme arviointikeskuksen toimipistettä alueen laajuuden vuoksi. Toimipisteet sijaitsevat alueiden yksiköissä.

Arviointikeskusten työssä käytetään tällä hetkellä noin 29 henkilötyövuotta, joista vajaa puolet käytetään Etelä-Suomen rikosseuraamusalueella. Vankimäärän muutokset aiheuttavat paineita vaihtelevasti eri alueilla ja vaikuttavat mm. rangaistusajan suunnitelmien tekoon.

Ruotsin Kriminalvården on keskittänyt arviointitoiminnan. Ruotsalaisten mukaan arvioinnin maantieteellinen läheisyys arvioitavaan ei ole välttämättömyys, mutta vangin kuuleminen on tärkeää. Aina ei myöskään ole mahdollista, että arvioitsijat ovat vangin lähellä. Kriminalvårdenin mukaan arviointi perustuu hyvään arviointimenetelmään ja luottamukseen arviointia kohtaan.

Suomessa arviointikeskusten osalta yhdenmukaisuutta olisi hyvä edistää myös rakenteellisin muutoksin. Arviointikeskusten yhdistäminen valtakunnallisesti johdetuksi kokonaisuudeksi edistäisi oikeusturvan toteutumisen kannalta tärkeää yhdenmukaisuutta sekä mahdollistaisi paremman erikoistumisen ja joidenkin tehtävien osalta valtakunnallisiin työjonoihin siirtymisen.

Valtakunnallinen toimintamalli mahdollistaisi nykyistä paremmin vankien sijoittamisen, erilaisten asiakassegmentointien hyödyntämisen vaikuttavan toiminnan tukena ja yksiköiden täyttöasteen hallinnan valtakunnallisella tasolla. Kytkentää valtakunnallisen täytäntöönpanoyksikön kanssa tulisi samalla tiivistää. Arviointikeskusten yhdistämisellä tavoiteltavat hyödyt liittyvät ensisijaisesti toiminnan yhdenmukaisuuteen, mutta tuottavuushyötyjä voitaisiin saavuttaa hallinnollisten tehtävien ja työkuorman tasaamisen sekä etenkin vankien sijoittamiseen liittyvän kapasiteetin hallinnan kautta. Arviointikeskusten hallinnollinen yhdistäminen ei tarkoita automaattisesti resurssien fyysistä keskittämistä.

Mikäli valtakunnallisesti johdettu arviointitoiminta halutaan keskittää myös fyysisesti yhteen paikkaan, tämä edellyttää kattavan ja toimivan videoneuvotteluverkoston luomista vankiloihin. Kattavien videoneuvotteluvalmiuksien rakentamisella olisi muutenkin käyttöä yhteydenpidossa viranomaisten kesken sekä vankien asioinnissa yhteiskunnan palvelujärjestelmien kanssa ja heidän henkilökohtaisessa yhteydenpidossaan omaistensa kanssa.

Yhtenäisyyttä ja toimeenpanoa tulee vahvistaa ensisijaisesti ohjausmekanismeja kehittämällä ja johtamista vahvistamalla. Arviointikeskusten yhdenmukaisuuden edistämiseksi olisi suositeltavaa yhdistää ne yhdeksi valtakunnallisesti johdetuksi kokonaisuudeksi.

Valtakunnallisella toimeenpanoyksiköllä on tärkeä tehtävä ennen rangaistuksen alkua ja suunnittelua. Kooltaan täytäntöönpanoyksikkö ja alueiden arviointitoiminnot ovat resursseiltaan samankaltaisia, noin 29–35 henkilötyövuotta. Rangaistuksen toimeenpanossa myös toimintojen tehtävät ovat lähellä toisiaan. Yhdistämällä toiminnot yhdeksi valtakunnalliseksi toimeenpano- ja arviointiyksiköksi voitaisiin saada aikaan riittävän tehokas yksikkö, joka voisi jakaa yhteisiä tukiresursseja ja luoda synergiaa toimintojen kesken.

Mikäli halutaan muodostaa valtakunnallinen arviointitoiminto, lakia saatetaan joutua muuttamaan. Laissa Rikosseuraamuslaitoksesta (953/2009) todetaan 1 luvun 4 §:n 3 momentissa: ”Laitoksessa on keskushallintoyksikkö ja koulutuskeskus. Laitoksen yhteisiä tehtäviä varten voidaan perustaa myös muita yksiköitä.”

Lisäksi Valtioneuvoston asetuksessa Rikosseuraamuslaitoksesta todetaan 2 §:ssä: ”Rikosseuraamuslaitokseen kuuluu keskushallintoyksikkö, kolme rikosseuraamusaluetta, täytäntöönpanoyksikkö ja koulutuskeskus. Keskushallintoyksikössä on yksiköitä siten kuin laitoksen työjärjestyksessä määrätään. Keskushallintoyksikkö toimii Helsingissä. Rikosseuraamusalueella toimii arviointikeskus, yhdyskuntaseuraamustoimistoja ja vankiloita sekä tarvittaessa muita rangaistuksen täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta vastaavia yksiköitä. Täytäntöönpanoyksiköllä voi olla toimipaikkoja rikosseuraamusalueen eri yksiköissä. Täytäntöönpanoyksikön päätoimipaikka on Turku.”

Vähintään viimeksi mainittua valtioneuvoston asetusta tulee muuttaa, mikäli valtakunnallinen arviointi- ja täytäntöönpanoyksikkö perustetaan, mutta myös lakiin sisältyvää ilmausta ”alueilla voi olla arviointikeskus” kannattanee muuttaa, vaikka lainkohta ei suoraan estäkään valtakunnallisen yksikön muodostamista.

Arvio: Toimintakulttuurin jännitteet heijastavat Rikosseuraamuslaitoksen strategian painopisteen muuttumista yhä voimallisemmin uusintarikollisuuden ennaltaehkäisyyn tähtäävään toimintaan. Muutos on edellyttänyt toimintatapojen ja ajattelun uudistamista. Muutosta ei ole onnistuttu viemään läpi yhtenäisesti ja kattavasti koko organisaatioon.

Toimintamallien tulisi nykyistä tiiviimmin kytkeä eri toiminnot saumattomiksi kokonaisuuksiksi esimerkiksi yhdyskuntaseuraamustoimiston, avo- ja suljetun laitoksen välillä sekä arviointikeskuksen ja yksiköiden välillä. Tiedon siirtyminen prosessissa ja mahdollisuuksien mukaan liukuva kapulanvaihto siirtymävaiheessa tulee varmistaa. Yhdistelmäjohtajuus tukee toiminnallisen yhteistyön rakentamista.

Nykyinen tulosohtausprosessi antaa hyvät eväät toimeenpanokykyiselle ohjaukselle. Asetettujen tavoitteiden seuranta, onnistumisen arviointia ja tarvittavien korjaavien toimenpiteiden toteuttamista tulee vahvistaa. Vaikuttavuusperusteisten mittareiden kehittämiseen tulee panostaa.

Johtamisjärjestelmää ja johtamista on kehitetty, mutta toimeenpanon ja toiminnan yhtenäisyyden näkökulmasta johtamisen tulisi olla nykyistä vahvempaa. Aluekeskusten toimintaa tulisi yhdenmukaistaa johtamismallien ja käytäntöjen osalta.

Alueellinen organisoituminen pidentää tavoitteiden toimeenpanon ketjua ja vaikeuttaa seuranta. Keskushallinnon ohjeistusten ja linjausten läpiviennissä on eroja, ja toiminnassa hyväksytään linjauksista poikkeavia menettelyjä alueilla.

Mikäli aluekeskukset halutaan säilyttää hallinnollisena tasona, niiden nykyinen lukumäärä on hyvä. Aluekeskukset tukevat toiminnallaan tulosohtauksia sekä ohjaavat ja tukevat yksiköitä toimeenpanossa.

Aluehallinnon ja keskushallinnon tehtävänjakoa tukitehtävissä voisi olla hyvä tarkastella uudestaan. Keskushallintoon tulisi keskittää tehtävät, joissa toiminta lähellä yksiköitä tai alueen erityispiirteet eivät tuota selvää lisäarvoa. Oikeudellisten palvelujen osalta osaamiskeskittymän luominen vahvistaisi toimintaa ja tukisi yhdenmukaisuutta.

Koulutuskeskuksen ja keskushallinnon välistä sidettä tulisi vahvistaa. Koulutuskeskuksen tulee pystyä tukemaan Rikosseuraamuslaitoksen strategista uudistamista ja sen edellyttämää osaamisen kehittämistarvetta. Koulutuskeskuksen organisointi keskushallinnon yhteyteen toisi tukea tälle ja voisi myös vahvistaa Rikosen kansainvälistä toimintaa ja näkyvyyttä.

Sähköisen valvonnan kehittyvä kokonaisuus voisi olla perusteltua sijoittaa keskushallinnon yhteyteen.

Yhtenäisyyttä ja toimeenpanoa tulee vahvistaa ensisijaisesti ohjausmekanismeja kehittämällä sekä johtamista vahvistamalla.

Arviointikeskusten osalta yhdenmukaisuuden edistämiseksi olisi suositeltavaa yhdistää ne yhdeksi valtakunnallisesti johdetuksi kokonaisuudeksi mahdollisesti yhdistämällä täytäntöönpanoyksikkö arviointitoimintoihin yhdeksi yksiköksi. Tämä edellyttää kuitenkin muutoksia lakiin ja asetuksiin.

3.1.3 Synergiat yhteiskunnan palvelujärjestelmien kanssa

Arviointikysymys: Miten hyvin nykyinen organisaatorakenne ja ohjausmalli tukevat verkostoitumista ja synergioiden aikaansaamista yhteiskunnan palvelujärjestelmiin sekä ydintoiminnan kannalta keskeisiin sidosryhmiin ja verkostoihin?

Ennen rangaistuksen alkua Rikosseuraamuslaitoksen pääasialliset yhteistyöpinnat ulkoisten kumppaneiden kanssa ovat oikeuslaitos ja poliisi. Tuomioistuimet toimittavat oikeuden päätökset, jotka täytäntöönpanoyksikkö asettaa voimaan. Täytäntöönpanoyksikkö huolehtii vankeusrangaistusten, valvontarangaistusten ja sakon muuntorangaistusten muodollisesta täytäntöönpanosta sekä yhdessä täytäntöönpanon yhdysheleiköiden kanssa tutkintavankeuden hallinnollisesta toimeenpanosta. Rangaistusajan suunnittelemiseksi olisi tärkeää pystyä hyödyntämään myös asiakkaan sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyviä tietoja. Yhteistyö kuntasektorin kanssa on siten keskeistä saumattoman palveluketjun mahdollistamiseksi. Rikosseuraamuslaitos toimii yhteistyössä myös syyttäjälaitoksen kanssa. Yhdyskuntaseuraamustoimisto valmistelee lausunnon syyttäjälle päätöstä varten, ja asioita käsitellään myös keskitetysti puolen vuoden välein yhteistyökokouksissa ainakin eteläisen rikosseuraamusalueen kohdalla.

Lain pakkokeinolain muuttamisesta (2018) mukaan Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehellä on oikeus saada virkatehtävän suorittamiseksi poliisilta poliisilain (872/2011) mukaista virka-apua. Poliisi vastaa tutkintavankeuden alkuvaiheesta uuden lain mukaan korkeintaan 7 päivän ajan (aiemmin 30 päivää) ja kuljetuksista tuomioistuinten ja vankiloiden välillä. Uusi tilanne edellyttää poliisilta kuulustelujen suorittamista osittain vankilassa.

Rangaistuksen aikana yhteistyötä tehdään erityisesti vankiterveydenhuollon yksikön ja eri sidosryhmien kanssa. Sidosryhmäyhteistyö on keskeistä etenkin TE-palvelujen, Kelan ja laajasti kunnan sekä erilaisten palveluntuottajien kanssa. Sidosryhmäyhteistyö on keskeistä yhteiskunnan palvelujen mahdollistamiseksi vankeusajan aikana. Vankeusajan päättymisen tai asteittaisen vapautumisen lähestyessä yhteistyö tiivistyy sote-palveluiden, kuntien tarjoamien asumispalveluiden sekä mm. päihdeneuvontaa ja -palveluita tarjoavien 3. sektorin palveluiden kuten esimerkiksi Kriminaalihuollon Tukisäätiön kanssa.

Yhdyskuntaseuraamustoimistot tekevät myös merkittävää yhteistyötä palvelujatkumon kannalta omalla vastuualueellaan. Yhdyskuntaseuraamustoimistojen työ tulee sisällyttää integraalisena osana valtakunnalliseen työhön yhteistyössä yhteiskunnan palvelujärjestelmien ja sidosryhmien kanssa. Sidosryhmäyhteistyötä tulee tehdä yhdyskuntaseuraamustoimistojen ja vankiloiden kesken.

Systemaattinen ja tavoitteellinen työ valtakunnallisesti, alueilla ja yksiköissä asettaa vaatimuksia Rikosseuraamuslaitoksen organisaatiolle ja toiminnan ohjaukselle. Tällä hetkellä hyvää yhteistyötä toki tehdään alueilla ja yksiköissä, mutta yhteistyöltä puuttuu koko valtakunnan kattava ohjaus ja kokonaisstrategia. Jatkossa kokonaihojauksen tulee olla keskushallinnossa, joka seuraa ja ohjaa sidosryhmätyön toteuttamista eri alueilla ja yksiköissä eri alueiden erityispiirteet ja rajoitteet ymmärtäen. Keskushallinnossa tulee myös olla vastuut valtakunnalliselle yhteistyölle koko maan kattavien palvelujärjestelmien (Kelan, soten, TE-toimistojen TYP-palveluiden ja muiden) osalta, jolloin valtakunnallisesti asetettujen tavoitteiden toteuttamista voidaan yhteistyössä seurata. Tehty palvelukarttatyö toimii hyvänä pohjana jatkokehitykselle, joka varmistaa työn kattavuuden ja mahdollisimman hyvän yhdenvertaisuuden palveluiden saamisissa.

Sidosryhmästrategia, joka kattaa valtakunnallisten palvelujärjestelmien kumppanuudet ja sidosryhmät eri alueilla, voi ottaa kantaa myös siihen, miten rangaistusta suorittavan henkilön aiempi asiointi palvelujärjestelmissä ennen rangaistusta, rangaistuksen aikana ja vapauttamisen yhteydessä ja sen jälkeen sidotaan yhdeksi kokonaisuudeksi. Tietojärjestelmien tuki tässä on tärkeää.

Aluekeskukset sijaitsevat keskuskaupungeissa, joissa yhteiskunnan palvelujen keskeiset asiointikeskukset sijaitsevat. Alueet ovat huomattavan suuria, mikä käytännössä vaikeuttaa koko alueen kattavan sidosryhmäyhteistyön toteuttamista. Etäisyydet ovat pitkiä etenkin Kuopion pisteestä Pohjois-Suomen alueelle. Sidosryhmäyhteistyön rakentaminen on siten luonnostaan pitkälti yksiköiden vastuulla.

Rikosseuraamuslaitoksen suunnitelmissa työtä oli tehty maakuntien ja sote-alueiden kanssa valtakunnallisen toimintamallin luomiseksi ennen hankkeiden keskeytymistä. Tavoite valtakunnallisen yhteistyön kehittämiseksi tulee säilyttää jatkossakin valtakunnallisen sidosryhmästrategian avulla yhteiskunnan palvelujärjestelmien ja sidosryhmien kanssa toimimalla.

Palvelujärjestelmien kumppanuuksien ja sidosryhmien strategiassa Rikosseuraamuslaitoksen tulee määrittää mm. valtakunnalliset kumppanuudet, alueelliset sidosryhmät, tavoitteet yhteistyölle erityisesti vaikuttavuusnäkökulmasta ja yhteistyöhankkeiden valinta. Hyväksyttyjen kumppanuuksien ja sidosryhmien nimeäminen auttaa myös alueilla, jotta tiedetään, kenen kanssa voidaan ja tulee olla yhteistyössä.

Tulosohjauksen näkökulmasta talous- ja toimintasuunnitelmissa on jo nyt osoitettu tavoitteita ja toimenpiteitä sidosryhmäyhteistyölle. Valtakunnallinen sidosryhmästrategia tarkentaa näitä tavoitteita, ja valtakunnallinen ohjaus vahvistaa toimenpiteiden kattavaa ohjausta ja varmistaa niiden toteutuksen. Tällä vangille varmistetaan alueiden

erot, palveluiden tarjoama ja resurssit huomioon ottaen mahdollisimman tasapuoliset edellytykset saada tarvitsemansa palvelut palvelujatkumon kannalta.

Johtopäätökset:

- Yhteistyölle oikeuslaitoksen ja poliisin kanssa ei arvioinnissa noussut esille merkittäviä haasteita. Yhteistyö poliisin kanssa on tiivistä, joskin käytännön menettelyitä voisi edelleen kehittää yhteistyössä. Poliisi voisi esimerkiksi hyödyntää Risen tiloja ja videoneuvotteluvälineitä toiminnassaan laajemmin tutkintavankiuidistuksen myötä.
- Tutkintavankeuslain muutokset lisäävät koordinoinnin ja yhteistyön tarvetta Rikosseuraamuslaitoksen ja poliisin välillä. Muutos aiheuttaa paineita tutkintavankiloihin ja toisaalta poliisin tarpeisiin tavata vankia tämän siirryttyä vankilaan. Voidaan sanoa, että nämä liikkumiseen ja logistiikkaan liittyvät asiat asettavat vaatimuksia myös tulevan toimipisteverkon suunnittelulle, joka on meneillään.
- Erityisesti vangin asteittaiseen vapauttamiseen liittyvä yhteistyö edellyttää valtakunnallista otetta sidosryhmäyhteistyön kehittämiseen. Tällä hetkellä hyvää yhteistyötä tehdään hankkeissa ja alueilla. Hankkeista erityisesti Vankeusaika mahdollisuutena ja vangin asumispalveluihin liittyvä Aune-hanke ovat hyviä esimerkkejä yhteistyön kehittämisestä. Samoin alueilla palvelukarttatyöhön perustuva yhteistyö on hyvää. Hankkeiden kautta kehittämisessä huonoa on hankkeiden väliaikaisuus.
- Valtakunnallisella palvelujärjestelmien kumppanuus- ja sidosryhmästrategialla voidaan saavuttaa parempi ja kokonaisvaltaisempi tulos tasavertaisemmin eri alueilla. Kaikilla alueilla ja eri kunnilla ei toki ole samoja mahdollisuuksia palveluiden näkökulmasta, mutta yhteistyöllä eroja voidaan pyrkiä tasoittamaan.
- Sote-yhteistyön jatko perustui suunniteltuun maakunta- ja sote-ratkaisuun, joka peruuntui. Yhteistyötä kannattaa jatkaa kuntien ja kaupunkien kanssa tai mahdollisesti myöhemmin suunniteltavan ratkaisun puitteissa.
- Sidosryhmäyhteistyön kautta voidaan saavuttaa merkittäviä vaikuttavuushyötyjä uusintarikollisuuden vähentämisessä. Lisää tuloksia voidaan saada luomalla valtakunnallinen sidosryhmästrategia, joka määrittää kumppanuudet valtakunnallisesti ja alueilla.
- Kansainvälisissä benchmark-haastatteluissa tuli esille Norjan vahva panostus vankien perus- ja ammatilliseen koulutukseen, joka on Norjassa painopisteenä. Rikosseuraamuslaitos tekee yhteistyötä vankien koulutuksessa, ja toimintaa ollaan vahvistamassa. Valmistunut ammatillisen koulutuksen valtakunnallinen toimintamalli tukee tätä, ja toimenpiteiden toteuttamiseksi on oppilaitoksille tuossa 500 000 euron kehittämisrahoitus.

3.1.4 Tukiprosessien järjestäminen

Arviointikysymys: Miten hallinnolliset tukiprosessit (henkilöstö- ja taloushallinto, ICT-palvelut, hankinnat ja toimitilapalvelut) on järjestetty? Voitaisiko niissä hyödyntää nykyistä enemmän konsernipalvelujen tuottajia? Onko näihin liittyviä prosesseja automatisoitu (mahdollinen digitalisaatiopotentiaali)?

Risen käyttämien yhteisten palveluiden osalta on tärkeää tunnistaa asiakkaan ja palvelun tuottajan näkökulma. On tunnistettava, mitä palveluita on pakko ja mitä on hyödyllistä käyttää. Tämä muokkaa Risen tukipalveluiden johtamis- ja ohjausmallin tarpeiden mukaiseksi. Seurauksena myös Risen vastuut täsmentyvät, ja osaamisen kehittäminen voidaan suunnitella pitkäjänteisesti.

Nykytilan kuvauksessa mainittu tulosohjausrakenne ei ole toimiva yhteisten palveluiden näkökulmasta. Palvelukuvaukset tulee laatia siten, että niissä on selkeät roolit, vastuut ja ohjaus VM:n, OM:n, ORK:n ja Risen välillä. Esimerkiksi palvelusopimukset laaditaan OM:n ja Valtorin välillä, jolloin niiden tarkkuustaso jää usein OM:n hallinnon alan edellyttämälle tasolle, joka ei kuitenkaan ole Risen ohjauksen näkökulmasta riittävä. Palvelukuvaukset ovat näiltä osin puutteelliset tai epäselvät OM:n, ORK:n ja Risen välillä. Tulosohjauksen tulisi huomioida koko palveluketju yksittäisiin virastoihin asti. Tämä selkiyttäisi yhteisten palveluiden tilaaja-tuottaja-mallia, ja palveluiden ohjaus ja valvonta olisi läpinäkyvää.

Valtionhallinnon yhteisten palvelujen hyödyntämisestä huolimatta henkilöstöhallinnon, ICT-palvelujen ja taloushallinnon tehtäviä joudutaan edelleen toteuttamaan sekä yksiköissä että aluekeskuksissa. Työmäärä ei ole alentunut suhteessa ulkoistettuun palveluun. Tämä johtuu siitä, että yhteisten palveluiden käyttöönoton myötä prosessit ovat osittain myös monimutkaistuneet. Yhteisten palveluiden yksi haaste liittyy käyttöliittymiin. Käyttöliittymät eivät tue riittävästi koko asianhallintaprosessin näkymää ja loppukäyttäjälle jää paljon muistinvaraisia sääntöjä.

Jokaisen työntekijän tulisi kohdentaa työaikansa tietyille toiminnoille, jotta päästäisiin projektitason seurantaan. Resursseja sitoutuu erityisesti palvelujen hallintaan ja erilaisiin tilaajatehtäviin. Olisi järkevää, että keskushallinto ottaisi suuremman roolin yhteisten palvelujen ja niiden ympärille jäävien henkilöstöhallinnon, ICT-palvelujen ja taloushallinnon tukitehtävien hoitamisesta sekä keskitetystä yhteydenpidosta valtionhallinnon palvelutuottajien kanssa. Tavoitteena tulee olla yksiköiden työtaakan vähentäminen.

Yhteisten palveluiden tulee tukea koko valtionhallinnon synergiaetuja sekä kustannussäästö- ja tuottavuuspotentiaalia. Varsinkin palveluiden digitalisaation kautta on saatavissa erityistä tuottavuuspotentiaalia. Risen osalta digitalisaation mahdollisuudet liittyvät erityisesti viranomaisten lomakkeiden käsittelyyn ja vankeinhoidon yhteydenpito- ja palveluiden järjestämiseen. Yhteisten palveluiden kustannusten läpinäkyvyyttä asiakkaiden suuntaan tulisi lisätä ja ottaa käyttöön esim. teknologiariippumaton talous- ja tietohallinnon johtamisen malli (<https://www.itforbusiness.org/fi/>).

Tällä talous- ja tietohallinnon johtamisen mallilla päästään kokonaistarkasteluun, jossa koko valtionhallinnon yhteisten palveluiden tuottaminen analysoidaan, ts. selvitetään, tarjotaanko oikeita yhteisiä palveluita ja onko ne tuotettu oikein eli kustannustehokkaasti ja tuottavasti.

Johtopäätökset:

- Digitalisaatio mahdollistaa tuottavuuspotentiaalia sähköisessä asiointissa ja vankeinhoidon yhteydenpitopalveluissa vankien ja omaisten välillä.
- Talous- ja tietohallinnon johtamisen mallin käyttöönotolla voidaan saavuttaa merkittäviä kustannussäästöjä tietohallinnon kokonaismenoissa. Mallin avulla jäsennetään ICT-palveluiden tuottajien ja asiakkaiden rooleja sekä vastuita.
- Keskushallinnon, aluehallinnon ja yksiköiden tehtävänjakoa tukitehtävissä voisi olla hyvä tarkastella uudestaan. Esimerkiksi analyysi- ja tilastotoiminnan sekä koulutuksen osa-alueilla palvelut olisi hyvä keskittää yhteen yksikköön.
- Talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät tulisi keskittää Risen keskushallinnossa yhteiseen palvelu- tai osaamiskeskukseen.
- Keskushallinnon tulisi ottaa suurempi rooli yhteisten palvelujen ja niiden ympärille jäävien henkilöstöhallinnon, ICT-palvelujen ja taloushallinnon tukitehtävien hoitamisesta sekä keskitetystä yhteydenpidosta valtionhallinnon palvelutuottajien kanssa. Tavoitteena tulee olla yksiköiden työtaakan vähentäminen.
- Hanselin puitejärjestelyitä ja minikilpailutuksia tulisi kehittää ja hyödyntää laajemmin.

3.2 Tunnistettu tuottavuuspotentiaali

Arviointikysymys: Tuottavuuspotentiaali, joka liittyy Rikosseuraamuslaitoksen johtamis-, ohjaus- ja tukiprosessien sekä organisaatorakenteen kehittämiseen.

Rikosseuraamuslaitoksessa on jo toteutettu laajat tuottavuusohjelmat, eikä merkittäviä uusia kustannussäästökohteita ole tunnistettavissa ilman toimipisteverkon uudistamista. Toimipisteverkoston uudistamiseen ja toiminnan keskittämiseen nykyisestä

sekä sijoittamiseen lähelle yhteiskunnan muuta palveluverkkoa ja väestökeskittymiä liittykin merkittävää tuottavuuspotentiaalia.

Toimeenpanokykyä kehittämällä voidaan kuitenkin edistää yhteiskunnallisesti hyvinkin merkittäviä hyötyjä, joiden taloudelliset vaikutukset näkyvät kuitenkin pääosin Risen ulkopuolella. Vaikuttamalla uusintarikollisuuden vähenemiseen sekä muuhun vankien sopeutumiseen yhteiskuntaan ja työelämään vankeusajan jälkeen voidaan saavuttaa suuria taloudellisia hyötyjä koko yhteiskunnalle turvallisuusympäristön paranemisen ohella. Esimerkiksi uusintarikollisuuden alenemisen 4 prosentilla on arvioitu tuottavan yhteiskunnalle noin 200 miljoonalla euron vuotuiset kustannushyödyt. Vastaavasti 8 prosentin alenemisella saavutettaisiin arviolta 350-440 miljoonan euron vuotuiset kustannushyödyt. Taloudellinen hyöty muodostuu eri tekijöistä ja jakautuu laajasti yhteiskunnan eri sektoreille kuten terveydenhuoltoon, järjestyksen pitoon, maksettaviin etuuksiin, omaisuus vahinkojen kärsijöille laajasti sekä työllisyyden kautta myös kasvaneina verotuloina. Uusintarikollisuuden väheneminen näkyy viiveellä myös Risen asiakasmäärien alentumisena. Onnistumista uusintarikollisuuden alentamisessa tukee toimivat rakenteet, johtamismalli ja hyvä verkostotyö.

Kehittämällä toimintaa yhteiskunnan palvelujärjestelmien ja sidosryhmäyhteistyön avulla vaikuttavuutta ja sen myötä tuottavuutta voidaan edelleen kehittää. Rangaistus-aika mahdollistaa huomattavan vaikuttamismahdollisuuden asiakkaaseen esimerkiksi mielenterveyteen, päihteiden käyttöön, työkykyyn ja asenteisiin liittyvissä kysymyksissä. Yhteiskunnan palvelujen voi olla vaikeaa tavoittaa asiakasta rangaistusajan ulkopuolella, joten yhteistyö rangaistusajana on erityisen tärkeää. Vaikutuksilla uusintarikollisuuden vähentämiseen on yhteiskunnalle erittäin suuri merkitys.

Vangeille tarjottava koulutus sosiaalihuollon ja terveydenhuollon yhteiskunnan palvelujärjestelmistä tarjoaa myös tuottavuushyötyjä. Olemassa olevien palvelurakenteiden hyödyntäminen on tehokkaampaa kuin itse järjestetyt palvelut. Sidosryhmätyön tuottavuuden kehittämistä voidaan edistää digitaalisilla työkaluilla. Yhteistyössä sidosryhmien kanssa tehdään jo nyt vapauttamissuunnittelua, jota voitaisiin edistää verkko-pohjaisilla yhteissuunnittelutyökaluilla.

Johtamisen kehittäminen erityisesti keskushallinnon ja alueiden välisiä rooleja ja tehtäviä mm. kehitystyössä tarkentamalla vähentää päällekkäistä työtä, parantaa tehokkuutta toiminnassa ja tuo tuottavuushyötyjä.

Valtionhallinnon ja laajemmin yksityistenkin yritysten kehityssuuntana on ollut keskittäminen ja siirtyminen alueellisista toimintamalleista valtakunnallisiin. Suomessa voimakas kaupungistuminen ja väestön keskittyminen ovat myös osaltaan vaikuttaneet toimipisteverkoston uudelleen organisointiin ja sen yhteydessä valtakunnalliseen kes-

kittämiseen toiminnallisissa kokonaisuuksissa. Erikoistumisen tarve ja kustannustehokkuus ohjaavat keskittämiseen. Keskittämällä on valtionhallinnossa saavutettu 10–30 prosentin tehokkuushyötyjä kapasiteetin paremman käyttöasteen sekä hallinnollisten tukiresurssien tarpeen vähenemisen kautta. Suurivolyymisissä palveluissa tehokkuushyöty on voinut olla vielä selvästi suurempi.

Risen osalta vastaavaa tehokkuushyötyä on vaikea saavuttaa. Toimintaa on tehostettu aikaisemmillä tuottavuustoimenpiteillä. Ehdotettavat rakenteelliset muutokset tukevat ensisijaisesti toimeenpanokykyä, etenkin toiminnan yhdenmukaisuutta, ja kustannushyötyjä on saatavissa vasta toissijaisesti.

Aluehallinnon ja keskushallinnon tukitehtävien tehtävänjaon uudistaminen

Tukitehtävien hajauttaminen aluekeskuksiin johtaa käytäntöjen eriytymiseen ja kasvattaa resursointitarvetta. Etenkin oikeudellisia palveluja tarvitsisi vahvistaa, mikä olisi saavutettavissa valtakunnallisen osaamiskeskittymän kautta. Oikeudellisten palvelujen tuottavuushyödyt olisivat saavutettavissa ensisijaisesti tuotoskyvyn paranemisena. Kustannussäästöjä ei sen sijaan kannata lähteä hakemaan.

Muiden tukipalvelujen (talous-, henkilöstö-, toimitila- sekä välillisesti sihteeripalvelujen ja -toiminnan) hallinnoinnissa tuottavuushyötyjä olisi saavutettavissa keskittämällä palvelut valtakunnallisesti. Näissä tukipalveluissa ei ole suurta säästöpotentiaalia, mikä johtuu jo aiemmin toteutetuista tehostamistoimenpiteistä ja valtion yhteisten palvelujen laajasta hyödyntämisestä. Yksiköiden tarvitsema tuki olisi varmistettava riittävällä resursoinnilla, jotta keskittäminen ei johtaisi hallinnollisten resurssien vahvistamiseen yksiköissä. Valtakunnallisella keskittämällä voitaisiin saavuttaa arviolta 5–10 henkilötyövuoden tuottavuushyöty tuki-, johtamis- ja muissa hallinnollisissa tehtävissä.

Arviointikeskusten yhdistäminen valtakunnallisesti johdetuksi kokonaisuudeksi edistäisi oikeusturvan toteuttamisen kannalta tärkeää yhdenmukaisuutta ja mahdollistaisi paremman erikoistumisen sekä joidenkin tehtävien osalta siirtymisen valtakunnallisiin työjonoihin. Mikäli arviointikeskukset keskitettäisiin toimeenpanoyksikön kanssa samaan yksikköön, kustannushyötyjä voitaisiin saada myös työkuorman tasaantumisesta, yhteisistä tukitoiminnoista ja yhteisestä johtamisesta. Samalla voitaisiin yhtenäistää arviointitoimintaa sekä parantaa yhdenvertaisuutta vankien arvioinnissa, rangaistussuunnitelmien teossa ja sijoittelussa.

Arviointikeskustyöhön käytetään vuotuisesti 29 henkilötyövuotta. Keskittämällä arviointikeskusten johtaminen ja yhdistämällä ne toimeenpanoyksikköön voidaan saada arviolta kahden henkilötyövuoden tuottavuushyödyt henkilökustannusten vähenemisen ja keskitetysti johdetun yhtenäisen arviointityön avulla. Säästöt ovat suuremmat,

jos vankien arviointihaastatteluissa ja muussa yhteistyössä voidaan siirtyä pelkästään etähaastatteluihin. Tämä edellyttää kuitenkin toimivia videoneuvottelulaitteita kaikissa vankiloissa.

Yksi vaihtoehto valtakunnallisesti johdetussa arviointitoiminnassa on viedä arviointiresurssit valittuihin vankiloihin, jolloin toimintaa johdettaisiin yhtenäisesti, mutta arvioinnit tehtäisiin siellä, missä asiakkaat eli vangit ovat. Pienemmissä, sijoituspaikasta silti etäällä olevissa toimipisteissä olevia vankeja voitaisiin haastatella videoneuvottelun avulla.

Johtamisjärjestelmän osalta arvioinnissa on tullut esille puutteita kokousten johtamisessa ja kokoustekniikassa. Kokousten valmistelulla ja pitämisellä kokoustoimintaan voidaan tuoda tehokkuutta. Rikosseuraamuslaitoksen johtoryhmä on tehostanut kokouskäytäntöjään aiemmin. Nyt on aika viedä kehitystä eteenpäin mm. keskushallinnon, alueiden ja yksiköiden välisissä kokouksissa.

Tulevaisuuden positiivista tuottavuuskehitystä odotetaan erityisesti Roti-toiminnan kehittämis- ja tietojärjestelmähankkeen myötä. Rikosseuraamuslaitoksen työtehtävien kehittyessä uusi järjestelmä mahdollistaa positiivisen tuottavuuskehityksen sähköisten työkalujen hyödyntämisen kautta. Työkalujen käyttöönotto edellyttää muutoshallintaa ja uusien työtapojen käyttöönottoa.

Johtopäätökset:

- Vahva, systemaattinen yhteiskunnan palvelujärjestelmien ja sidosryhmien palveluiden hyödyntäminen – erityisesti vangeille tarjottavat yhteiskunnan ja kolmannen sektorin koulutus-, sosiaalihuolto- ja terveydenhuoltopalvelut
- Johtamisen kehittäminen tarkentamalla erityisesti keskushallinnon ja alueiden välisiä rooleja ja tehtäviä – päällekkäisen työn vähentäminen
- Roti-järjestelmän hyödyntäminen rikosseuraamustyössä
- Selkeä valtakunnallinen sidosryhmästrategia ja verkkopohjaiset yhteissuunnittelutyökalut tukemaan yhteistyötä kuten mm. vapauttamissuunnitelman tekoa yhdessä sidosryhmien kanssa
- Kokousten tehokkuuden ja kokoustekniikan parantaminen erityisesti yhteistyökokouksissa keskushallinnon ja alueiden välillä
- Aluehallinnon ja keskushallinnon tukitehtävien tehtävänjaon uudistaminen
- Arviointikeskusten yhdistäminen yhdeksi valtakunnalliseksi kokonaisuudeksi mahdollisesti yhdessä toimeenpanoyksikön kanssa.

4 Kehittämissuosituksset

Toimintakulttuurin/arvopohjan yhtenäistäminen

- Toiminnan vaikuttavuuteen liittyvien tekijöiden yhteisen ymmärryksen kasvattaminen läpi organisaation
- Turvallisuuden ja riskienhallintaan liittyvien tekijöiden riittävän ymmärryksen varmistaminen organisaation tehtäväkuvasta riippumatta
- Henkilöstöryhmien välisen vuoropuhelun edistäminen eri keinoin: toimintatapojen suunnittelu, vuoropuhelu muutosten toimeenpanovaiheessa ja yhteinen ratkaisujen hakeminen haasteisiin (säädöspäätös, eri näkökulmat ja käytännön kokemus)
- Toimintamallien tulisi nykyistä tiiviimmin kytkeä eri toiminnot saumattomiksi kokonaisuuksiksi esimerkiksi yhdyskuntaseuraamustoimiston, avo- ja suljetun laitoksen sekä arviointikeskuksen ja yksiköiden välistä toimintaa tiivistämällä tavoitteina saumaton kokonaisuus ja yhdessä tekeminen

Vaikuttaminen toimijana tehtäväalueellaan

- Risen yhtenäisen kannan muodostaminen ja systemaattinen esittäminen osallistuttaessa lainsäädäntötyöhön
- Toimeenpanon näkökulmasta ongelmallisten tekijöiden voimallinen esittäminen lainsäädännön valmisteluvaiheessa
- Osallistuminen julkiseen keskusteluun julkaisemalla luotettavaa tilastotietoa sekä tuomalla aktiivisesti esille alaan liittyvää tutkimustietoa
- Vaikuttavuuden seurannan menetelmien ja mittareiden kehittäminen: suoritteista ja tehokkuudesta kohti vaikuttavuuden raportointia

Toiminnan yhdenmukaisuuden edistäminen

- Panostaminen valtakunnallisiin ohjeistuksiin ja linjauksiin sekä niiden yhdenmukaiseen toteutukseen ja riittävä tuki säädösten yhdenmukaiseen soveltamiseen
- Keskushallinnon, alueiden ja yksiköiden yhteistyön tiivistäminen ohjeistusten ja linjausten valmistelussa käytännön toteuttamiskelpoisuuden varmistamiseksi
- Johtamisen ja johdon yhtenäisiin käytäntöihin sitoutumisen vahvistaminen: seuranta, vahvempi puuttuminen poikkeamiin ja vuoropuhelu eri organisaatiotasojen välillä

Organisaatio ja rakenteet

- Arviointikeskusten yhdistäminen valtakunnallisesti johdetuksi kokonaisuudeksi edistäisi oikeusturvan toteuttamisen kannalta tärkeää yhdenmukaisuutta ja mahdollistaisi paremman erikoistumisen sekä joidenkin tehtävien osalta valtakunnallisiin työjonoihin siirtymisen. Samaan kokonaisuuteen olisi järkevää yhdistää valtakunnallinen täytäntöönpanoyksikkö riittävän kokoisen kustannustehokkaan yksikön luomiseksi. Valtakunnallinen toimintamalli mahdollistaisi nykyistä paremmin vankien sijoittamisen ja erilaisten asiakassegmentointien hyödyntämisen, joka tukisi vaikuttavaa toimintaa ja yksiköiden täyttöasteen hallintaa valtakunnallisella tasolla.
- Koulutuskeskuksen ja keskushallinnon välistä sidettä tulisi vahvistaa. Koulutuskeskuksen toiminta muodostaa selvästi oman kokonaisuutensa, jota on perusteltua johtaa ja kehittää omana kokonaisuutenaan. Sen tulisi kuitenkin olla nykyistä vahvemmin keskushallinnon ohjauksessa. Koulutuskeskus olisi suositeltavaa sijoittaa hallinnollisesti osaksi keskushallintoa omaksi yksikökseen.
- Sähköisen valvonnan kokonaisuus olisi perusteltua sijoittaa keskushallinnon yhteyteen omaksi yksikökseen. Muutos tukisi kokonaisuuden kehittämistä valtakunnallisena toimintona. Kokonaisuus sisältäisi keskusvalvomon ja tukipartiot.
- Avovankiloiden ja yhdyskuntaseuraamustoimistojen yhteistyön tiivistäminen mahdollistaisi synergioita ja tukisi asiakkaan palveluketjua. Olisi hyvä arvioida mahdollisuuksia niiden ohjaamiseen nykyistä tiiviimmin yhtenä kokonaisuutena.
- Tukitehtävien hajauttaminen aluekeskuksiin johtaa käytäntöjen eriytymiseen ja kasvattaa resurssitarvetta. Keskushallintoon tulisi keskittää tehtävät, joissa toiminta lähellä yksiköitä tai alueen erityispiirteet eivät tuota selvää lisäarvoa. Talous-, henkilöstö- ja toimitilahallinnossa sekä välillisesti sihteeripalvelujen ja muun toiminnan hallinnoinnissa tuottavuushyötyjä olisi saavutettavissa keskittämällä palvelut valtakunnallisesti.
- Aluehallinnon merkittävämpi uudistaminen voisi myös olla perusteltua tulevaisuuden tarpeisiin vastaamiseksi. Tällöin aluekeskusten tehtävät keskitettäisiin keskushallintoon. Toimintamallia tulisi uudistaa siten, että alueellisten näkökulmien huomioiminen kehittämisessä ja paikallisessa yhteistyössä voidaan säilyttää. Eri-tyisesti yhteistyö yksiköiden välillä ja ulkoisten sidosryhmien kanssa edellyttää alueellista koordinaatiota. Uudistaminen mahdollistaisi pelkää tehtävänjakoa jonkin verran suuremmat kustannussäästöt ja tukisi ennen kaikkea haasteena olevaa toiminnan yhtenäistämisen tarvetta.

Tukeutuminen yhteiskunnan palvelujärjestelmiin ja sidosryhmäyhteistyön syventäminen

- Tulee luoda sidosryhmästrategia, joka kattaa koko palveluketjun kaikki valtakunnalliset ja paikalliset sidosryhmät. Sidosryhmäyhteistyöhön tulee rakentaa toimintamallit ja määrittää pelisäännöt.
- Sidosryhmäyhteistyön vastuiden määrittäminen valtakunnallisesti ja alueellisesti.
- Vankiloiden ja yhdyskuntaseuraamustoimistojen tulee tehdä sidosryhmäyhteistyötä yhtenä kokonaisuutena.

- Keskushallinnossa tulee olla vastuut valtakunnalliselle yhteistyölle keskeisten palvelujärjestelmän toimijoiden kanssa.
- Käytössä olevan palvelukarttatyökalun hyödyntäminen ja jatkokehittäminen.

Kehitystyön johtaminen

- Samanaikaisten hankkeiden määrän vähentäminen ja panostaminen kehityshankkeiden tulosten levittämiseen (skaalautuminen) sekä toimeenpanon varmistamiseen.
- Laajempi viestintä hanketoiminnan, päättyvien hankkeiden, kertyneiden kokemusten ja niiden jälkiseurannan tuloksista.
- Hankkeiden työaikaseurannan kehittäminen resursoinnin hallinnan parantamiseksi: hankkeiden resursoinnin kytkeminen Thinking portfolio -hankesalkkuohjelmasta Kiekuun.
- Kehitysmallin ja toimenkuvien selkeyttäminen keskushallinnon ja alueiden välillä.

Tukipalveluiden vahvempi hyödyntäminen

- Risen, ORK:n ja OM:n roolien ja vastuiden selkeyttäminen valtion yhteisten tietotekniikkapalveluiden osalta.
- Valtorin yhteisten palveluiden ohjaukseen ja valvontaan perustettava ohjausryhmät.
- Palvelukuvausten laatiminen koko prosessialueelta ja omistajuuden määrittelemisen.
- Yhteisten palveluiden hinnoittelumallien tarkastelu. Olisi tärkeää ymmärtää, mihin Rise voi vaikuttaa eli mitkä ovat palveluiden muuttuvat ja kiinteät kustannukset.

Koulutuksen ja rekrytoinnin varmistaminen tuleville vuosille

- RSKK:n keskittyminen jatkossa rikosseuraamusalan alalle tulon peruskoulutukseen ja täydennyskoulutukseen.
- Rekrytoinnissa painopistettä siirretään ammattikorkeakouluista valmistuneisiin, joiden osaamista täydennetään RSKK:n tarjoamalla rikosseuraamusalan täydennyskoulutuksella.
- Rikosseuraamuslaitoksen eri tehtävien monipuolisuuden ja modernisuuden esille tuominen ulkoisessa viestinnässä ja koulutusten vahva markkinointi (oppilaitosyhteistyö).
- Digitaitokoulutus tukemaan henkilöstön valmiuksia.
- Osaamisen monipuolistaminen ja ajantasaisuuden varmistaminen: kannustaminen säännölliseen uudelleenkoulutukseen ja työnkierron hyödyntäminen osaamisen monipuolistamisessa.

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-0990 (PDF)
ISBN 978-952-259-751-9 (PDF)